

الدكتور سليمان محمد الطحاوي
أستاذ ورئيس قسم القانون العام بمحكمة
وعملها السابق

القضاء الإداري

الكتاب الثالث

قضاء التأكيد

« دراسة مقارنة »

١٩٨٧

ملقزم الطبع والنشر
دار الفكر العربي
الإشاعة جراد صهي - القاهرة
ص ١٣٠ - ٢١٣ - ٧٦٠ - ٥٢٣ - ٧٥٠١٦٧



الدكتور سليمان محمد الطماوي

استاذ ورئيس قسم التقنون الملم
بظروف عن شمس وعيدما السابق

القضاء الإداري

الكتاب الثالث

قضاء الشكاري
« دراسة مقارنة »

١٩٨٧

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

تقديم الطبعة الثالثة

١ — صدرت الطبعة الأولى من هذا المؤلف في مارس سنة ١٩٧١، ولم تكن العادة تجرى في ذلك الوقت بتخصيص قسم مستقل لمعالجة التأديب في مؤلفات القضاء الإداري ، سواء أكانت موجزة أم مطولة ، وكان ذلك هو المسلك الذي انتهجناه عند إخراج مؤلفنا في القضاء الإداري لأول مرة . ولكن منذ أن اتجه المشرع المصري الى إضفاء الصبغة القضائية على التأديب ابتداء من سنة ١٩٥٨ ، بدأت الأحكام من مختلف جهات القضاء الإداري تترى في هذا الموضوع ، مما تطلب معالجته معالجة مستفيضة . وبعد تفكير وتروي ، وجدنا أن مكان هذه المعالجة الطبيعي ، هو القضاء الإداري . ومن ثم أعلننا عند إخراج مطولنا في القضاء الإداري لأول مرة أننا سوف نخصص الكتاب الأول منه « لقضاء الإلغاء » والكتاب الثاني « لقضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام » والثالث « لقضاء التأديب »^(١) . ولقد تأخر صدور الكتاب الثالث عن الكتابين الأولين بعض الشيء لأننا عالجننا هذا الموضوع باستفاضة لأول مرة بعكس الكتابين السابقين ، فقد عالجننا موضوعاتهما الرئيسية — على الأقل في الخطوط العامة — في الطبعتين الثلاث التي صدرت من مؤلفنا في القضاء الإداري ابتداء من سنة ١٩٥٥ .

٢ — هذا ولقد ذهب رأي الى أن قضاء التأديب ، هو قضاء مستقل ، وقائم بذاته . فالدكتور عبد الفتاح حسن في مؤلفه « التأديب في الوظيفة العامة » (طبعة سنة ١٩٦٤ ، ص ٢٠٢) ، مع تسليمه بقيام روابط متعددة بين القضاء التأديبي ، والقضاء الإداري يقول : « ومنع ذلك نعتقد أن المحاكم التأديبية تشكل جهة قضاء قائمة بذاتها ، تستقل عن كل من جهتي القضاء المدني والإداري ... ذلك لأن نشاط المحكمة

(١) أعلننا طباعة « قضاء الإلغاء » و « قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام » سنة ١٩٨٦ .

التأديبية يختلف تماماً ، طبيعته عن نشاط القضاء الإداري ، فهذا الأخير ينظر منازعة- إدارية أيما كان نوع المنازعة : موضوعية أو شخصية ، وأيما كان المدعى فيها ، عاملاً أو غير عامل ، وتنتهي الدعوى الإدارية بحكميين وجه الحق في ادعاءات صاحب الشأن . أما المحكمة التأديبية ، فهي تبحث - بناء على طلب جهة ادعاء - ما إذا كان تصرف صدر من عامل معين يستأهل المساءلة ، وتنتهي الدعوى التأديبية ببراءة العامل أو بتوقيع الجزاء ، فهي إذا لا تنتظر أصلاً في منازعة إدارية !! » .

وقد انضم إلى هذا الرأي الأستاذان محمد رشوان أحمد ، وإبراهيم عباس منصور في مؤلفهما « الإجراءات التأديبية للعاملين المدنيين بالحكومة والقطاع العام » (طبعة سنة ١٩٦٩ ، ص ١٤٣) استناداً إلى ذات الحجج السابقة . وعلى أساس هذا الرأي أعد مشروع لأصلاح النظام التأديبي لم يؤخذ به (١) .

٣ - أما نحن ، فقد كنا نرى على العكس من ذلك ، أن القضاء التأديبي جزء لا يتجزأ من القضاء الإداري ، شكلاً وموضوعاً . وكانت حججنا التي قدمناها في الطبعة الأولى من هذا المؤلف ، والتي أقرها المشرع في قانون مجلس الدولة الجديد كما سنرى ، تقوم على ما يلي (٢) :

ان نصوص القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ « بإعادة تنظيم النيابة الإدارية » تجعل تبعية المحاكم التأديبية لمجلس الدولة ، تبعية تامة . فأغلب أعضاء تلك المحاكم ينتمون إلى مجلس الدولة ، ورئيس هذا المجلس هو الذي يعين بقرار منه عدد المحاكم التأديبية ومقارها ودوائرها اختصاصها وتشكيلها ، كما يعين الإداريين والكتابيين اللذين يكونون

(١) يراجع هذا المشروع ، ومذكرته الإيضاحية في مؤلف الأستاذين محمد رشوان أحمد ، وإبراهيم عباس منصور ، والذي سيقف الإشارة إليه ص ١٤٧ ، ١٤٨ .

(٢) نورد الحجج التي تضمنها في الطبعة الأولى من هذا المؤلف دون تغيير .

سكرتارية تلك المحاكم (المادتان ١٩ و ٢٠) ورئيس مجلس الدولة هو الذى يحدد في بعض الأحيان المحكمة المختصة بنظر المخالفة^(١) (م - ٢٤) ووفقا للقرار الجمهوري رقم ١٤٨٩ لسنة ١٩٥٨ (باللائحة الداخلية للتدبير الادارية والمحاكم التأديبية) « يكون تحديد عدد الجلسات بالمحاكم التأديبية وإيام وساعات العمل ، ومكان انعقادها ، طبقا للمنظام الذى يضعه رئيس مجلس الدولة بقرار منه » (م - ٣٩) « ويضع رئيس مجلس الدولة النظم الذى يكفل استمرار الجلسات المذكورة ، ويجوز عند الضرورة استكمال العدد القانونى بطريق الانتخاب بقرار من رئيس مجلس الدولة » (م - ٤١) وبعد أن عُدَّت المادة ٤٢ من اللائحة المشار اليها السجلات التى يتعين على المحاكم التأديبية انشاؤها في أول كل سنة ، قالت « ويجوز بقرار من رئيس مجلس الدولة انشاء سجلات أخرى اذا اقتضت حالة العمل ذلك » فالتبعية العضوية للمحاكم التأديبية لمجلس الدولة واضحة لا لبس فيها^(٢) .

ولكن أهم من تلك الرابطة العضوية في نظرنا ، طبيعة النظم التأديبي في ذاته . فالمسلم به اجماعا أن النظم التأديبي ، جزء لا يتجزأ من أحكام الوظيفة العامة^(٣) ، ويكون عنصرا هاما ورئيسيا من عناصر

(١) تنص المادة ٢٤ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ على ما يلي:
« تكون محاكمة الموظف أو الموظفين المتهمين بارتكاب مخالفة واحدة أو مخالفات مرتبطة ببعضها ومجازاتهم على أساس اعتبارهم تابعين للجهة أو الوزارة التى وقعت فيها المخالفة أو المخالفات المذكورة ، ولو كانوا تابعين عند المحاكمة أو المجازاة لوزارات أخرى . فإذا تميز تعيين المحكمة المختصة على الوجه السابق ، تكون المحاكمة أمام المحكمة المختصة بالنسبة للوزارة التى يقمها العدد الأكبر من الموظفين . فإذا تساوى العدد ، عينت المحكمة المختصة بقرار من رئيس مجلس الدولة » .

(٢) يقول الأستاذ Francis Delpérée في مؤلفه الحديث بعنوان :
" L'Elaboration du droit disciplinaire de la fonction publique ."
طبعة سنة ١٩٦٩ ، ص ١٥٠ « أن النظم التأديبي ، جزء لا يتجزأ من النظم القانوني للوظيفة العامة » .

" Le système disciplinaire fait partie intégrante d'un statut de la fonction publique . "

المركز الوظيفي الذي يشغله الموظف • ونشأة القضاء الإداري — كما هو معروف — مرتبطة تماما بالتمييز بين روابط القانون العلم وروابط القانون الخاص • وأيا كان الأساس الذي يقوم عليه القانون الإداري الحديث ، فإن المجمع عليه أن حكمة خلق القضاء الإداري تكمن في تخصصه في نظر المنازعات المتعلقة بالقانون العام •

والمسلم به من ناحية أخرى في فرنسا ، أن تبعية جهة قضائية ما إلى محكمة النقض أو مجلس الدولة ، إنما يحدد طبيعة اختصاصها : وعلى هذا الأساس ، فإن جهات القضاء الإداري ، سواء شكلت في صورة محاكم بالمعنى الفني لهذا الاصطلاح ، أو في شكل لجان إدارية ذات اختصاص قضائي ، إنما تتبع مجلس الدولة ، الذي يهيمن على ما تصدره من أحكام ، سواء في شكل طعن بالاستئناف أو طعن بالنقض •

والنشاط التأديبي ، منذ انشاء القضاء الإداري في مصر سنة ١٩٤٦ ، يتبع القضاء الإداري • فحتى سنة ١٩٥٨ ، كان التأديب يمارس في صورة قرارات إدارية ، سواء صدر القرار التأديبي من الرئيس الإداري الفرد ، أو من مجلس تأديبي • ومن ثم فإن الطعن في القرارات الإدارية بنوعها ، كان يتم في صورة دعوى إلغاء عادية ، لا تفرق عن غيرها من دعاوى الإلغاء سواء في شروط القبول أو أوجه الإلغاء •

وحينما استحدثت المشرع نظام المحاكم التأديبية سنة ١٩٥٨ ، لم يدر بخلده أن يغير من طبيعة هذا النظام ، وإنما استهدف زيادة الضمان للموظفين كما سنرى تفصيلا فيما بعد • ولهذا فقد كان من الطبيعي أن ينص في المادة ٣٣ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ على أن « أحكام المحاكم التأديبية نهائية ، ولا يجوز الطعن فيها إلا أمام المحكمة الإدارية العليا • ويرفع الطعن وفقا لأحكام المادة ١٥ من القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ بشأن تنظيم مجلس الدولة » وقد حل محله القانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ (المعدل) •

والمشرع حينما أخضع قضاء المحاكم التأديبية لرقابة المحكمة

الادارية العليا ، لم يرد أن « يستعير محكمة قائمة » لتشرف على قواع
جديد من المحاكم كما قال البعض (١) ، ولكنه وضع الأمر في نطاقه
الصحيح ، بوضع أحكام ذات طبيعة ادارية ، وتتصل بالقانون العام ،
تحت رقابة المحكمة التي ناط بها المشرع تأصيل قواعد القانون العام ،
وبث الانسجام في أرجائه ، ورفع كل أوجه التناقض في جنباته . ماذا
تفعل سلطة التأديب حينما تمارس اختصاصها سواء أكانت جهة ادارة
أم محكمة ؟ ! أنها تنظر فيما إذا كان الموظف قد خرج على قواعد المرفق
الذي يعمل فيه ، وتوقع عليه العقوبة المناسبة إذا ما قدرت أنه ارتكب
تلك المخالفة . وهي حينما تتصدى للفصل في هذا النزاع ، فانما تثير
بجميع القواعد المتعلقة بسير المرفق وتنظيمه ، بل وبالقواعد المنظمة
للسلطات العامة في الدولة ، وبما يتمتع به المواطن من حريات عامة كما
سنرى تفصيلا فيما بعد . وهذا النشاط من أبرز مجالات القانون العام
على الاطلاق . بل ان التأديب إذا كان يستهدف العقاب كما يبدو من
ظاهر الأمور ، فإنه يستهدف في الحقيقة كشف العيوب في البناء الإداري
تمهيدا لاصلاحه بما يمنع ارتكاب المخالفات مستقبلا . ولهذا فإن
الأحكام التأديبية تعتبر معينا خصبيا لتوجيه الادارة . ومن ثم فإن
القضاء ليس أكثر من قضاء متخصص في نطاق القضاء الإداري .

ولسنا ندرى كيف يكون نشاط الرئيس الإداري الفرد ، ومجلس
للتأديب نشاطا اداريا يندرج في نطاق القضاء الإداري حينما يطن فيه

(١) يقول الدكتور عبد الفتاح حسن في مؤلفه الذي سبقت الاشارة
اليه ، ص ٢٠٢ « ولا يغير من هذا النظر لاختصاص المحكمة العليا بنظر
الطعون في أحكام تلك المحاكم ، فهذا لا يعدو ان يكون استعارة جهة قضاء
لمحكمة قائمة فعلا ، وتتبع جهة أخرى ، بدلا من انشاء محكمة جديدة ، وكان
المحكمة العليا تصدر فيها تقضى به عن صفتين : فهي تارة جزء من جهة
القضاء الإداري ، وهو ما يكون عندما تنظر في الطعون في أحكام المحكمة
الإدارية ، ومحكمة القضاء الإداري ، وتارة أخرى جزء من جهة القضاء
التأديبي . وهو ما يكون عندما تنظر الطعون في أحكام وقرارات المحكمة
التأديبية ، وذلك لأن نشاط المحكمة التأديبية يختلف بها في طبيعته عن نشاط
القضاء الإداري . »

بدعوى الالغاء أو دعوى التعويض ، ولا يكون كذلك حينما يهود بالتأديب الى محكمة متخصصة لجرد تحقيق ضمان أكبر للموظفين !

ثم ان انشاء المحاكم التأديبية بمقتضى القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ ، لم يصف الصبغة القضائية الكاملة على التأديب ، فمازال الرؤساء يمارسون اختصاصا فى التأديب ، وما تزال فئات متعددة من الموظفين تحاكم أمام مجالس تأديب لا أمام محاكم تأديبية ، كما سنرى تفصيلا فيما بعد . بل ان المحكمة الادارية العليا ، حينما أرادت أن تبسط رقابتها المباشرة على القرارات الصادرة من مجلس التأديب — رغم صراحة النصوص ، والتي تقصر اختصاصها على أحكام المحاكم التأديبية — استندت الى أن المحاكم التأديبية فى حقيقة الأمر لا تصدر أحكاما بالمعنى الفنى ، بل تصدر قرارات ادارية !! وسوف نناقش هذا الموضوع فى مكانه من هذا المؤلف .

٤ — ولهذا فأننا لا يداخلنا شك فى أن القضاء التأديبى — كما ذكرنا — هو جزء متخصص من القضاء الادارى (١) . واذا كان القانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ لم ينص عليه صراحة فى صلبه كما فعل بالنسبة الى المحاكم الادارية ، ومحكمة القضاء الادارى ، والمحكمة الادارية العليا ، فلأن هذا القانون لم يكن الا طبعة منقحة من القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ الذى صدر قبل انشاء المحاكم التأديبية . وعدم النص على جهة قضاء ما فى القانون المنظم لمجلس الدولة ، ليس له دلالة حاسمة فى هذا الصدد ، بل العبرة بطبيعة المنازعات التى تخضع لهذا القضاء ، والمحكمة العليا التى يكون لها الكلمة الأخيرة فيما تصدره هذه الجهة من أحكام .

ومن ثم فأننا لا نحبذ انشاء قضاء متكامل ومستقل ، وله محكمة عليا متميزة للتأديب كما جاء فى المشروع الذى سبقت الاشارة اليه ، فذلك

(١) بل أن النموذج المعد لحضر الابداع وفقا للمادة ١١٠ من التعليمات العامة بتنظيم العمل الفنى بالنيابة الادارية متوج بالعبارة الآتية : « مجلس الدولة ، المحكمة التأديبية المختصة بمحاكمة العاملين ... الخ » .

تعميد للأمور لا مبرر له ، وتفتتت لمنازعات ذات طبيعة واحدة ، لأن التأديب — كما ذكرنا — جزء لا يتجزأ من نظام الوظيفة العامة ، فيجب أن تهيمن عليه جهة واحدة ، هي المحكمة الادارية العليا . وإذا كان القضاء الجنائي — وهو مختلف تماما في طبيعته ووسائله وأساليبه عن القضاء المدني — قد اعتبر جزءا متخصصا من القضاء العادي ، ويخضع للرقابة العليا لمحكمة النقض ، فان ذات المعنى أكثر ظهورا بالنسبة للقضاء التأديبي . والفارق بين التأديب وبين سائر المنازعات الادارية التي تتدرج في اختصاص القضاء الاداري ، ليس بالدرجة أو العمق القائم بين القضاء الجنائي والقضاء المدني .

٥ — كان ذلك رأينا الذي أبديناه قبل صدور قانون مجلس الدولة الجديد رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ . ويسعدنا أن المشرع قد أقره في قانون مجلس الدولة صراحة ، وجاء في المذكرة الايضاحية للقانون المشار اليه أنه « اعمالا لنص المادة ١٧٢ من الدستور (١) ، أورد المشرع المحاكم التأديبية كجزء من القسم القضائي بمجلس الدولة ، ونظم انشاء وترتيب وتشكيل هذه المحاكم والاجراءات التي تتبع أمامها » . ولهذا فان المادة الثالثة من قانون مجلس الدولة الجديد قد نصت على أن « يؤلف القسم القضائي من : .. (د) المحاكم التأديبية » . وأوضحت المادة السابعة من ذات القانون تكوين تلك المحاكم ، وحددت المادة الثامنة مقارها . أما الأحكام التفصيلية المنظمة لاختصاصات المحاكم التأديبية فقد وردت في المواد من ١٥ الى ٢٢ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ ، وسوف نشرحها بالتفصيل فيما بعد .

ومنذ انشاء المحاكم التأديبية سنة ١٩٥٨ ، واخضاعها للمحكمة الادارية العليا ، وجد قضاء غني ومتنوع الجوانب ، أرست أسسه المحكمة الادارية العليا . وإذا كان هذا القضاء قد صدر في خصوص

(١) تنص المادة المشار اليها على ما يلي : « مجلس الدولة هيئة قضائية مستقلة ، ويختص بالفصل في المنازعات الادارية وفي الدعاوات التأديبية ، ويحدد القانون اختصاصاته الأخرى » . ويلاحظ أن المؤلف ساهم في إعداد مشروع الدستور المشار اليه .

التأديب ، فان آثاره لا تقف عند التأديب بمعناه الضيق ، بل تمتد لتشمل الوظيفة العامة بمختلف أجزائها ، بل تتمدى ذلك الى القانون الادارى كله كما سترى فيما بعد . ومن هنا كانت أهمية دراسة القضاء التأديبى باستفاضة ، وهو ما دعانا لآخراج هذا المؤلف المتخصص . ويزيد من أهمية هذا القضاء ، الموقف المتحرر الذى التزمته المحكمة الادارية العليا فى مجال التأديب بالذات ، والذى سوف نناقشه باستفاضة فى موضعه .

٦ — على أنه مهما تكن أهمية أحكام القضاء ، وعلى رأسه المحكمة الادارية العليا ، فان نظرية التأديب فى الوظيفة العامة تقوم على عناصر متعددة : فهى تستند أولا : الى ارادة المشرع ، فالمشرع هو الذى يحدد الأسس الكبرى التى يقوم عليها نظام التأديب فى دولة من الدول ، سواء تجلت ارادة المشرع فى صورة قوانين أو لوائح . وهى تستند ثانيا : الى الفلسفة العامة الاجتماعية التى تعتقها الدولة ، ذلك أنه من نافلة القول أن الفلسفة الاشتراكية تطبع نظم الدولة كافة ، وفى جميع المجالات ، بطابع خاص ، يغير من المفاهيم والأسس المعروفة فى دولة رأسمالية . وسوف نرى مصداق ذلك فى نظام التأديب فى مصر . وهى تستند ثالثا : الى تقاليد الوظيفة العامة فى دولة من الدول .

٧ — واذا كانت النظم التأديبية تختلف من جماعة الى أخرى ، وتختلف فى المجال الحكومى عنها بالنسبة للجماعات الخاصة كالجمعيات ، والنقابات العمالية ... الخ فلا شك أن النظرية العامة للتأديب واحدة ، ولا تكمن الخلافات الا فى التفاصيل . ومن ثم فان ابراز النظرية العامة للتأديب لا يفيد فى مجال الوظيفة العامة فحسب ، بل انه يفيد بالنسبة الى كل جماعة ترتبط بنظام معد سلفا ، وتستهدف غرضا محددا .

والظاهرة الملموسة فى مصر ، أن المشرع قد خرج بنظام التأديب القضائى عن دائرة الوظيفة العامة بمعناها الفنية ، اذ سحب اختصاص

النيابة الادارية ، والمحاكم التأديبية ، الى طوائف من العاملين الذين لا يعتبرون موظفين عموميين وفقا للمدلول الفنى لهذا المصطلح .
ولقد تم هذا التوسع بمقتضى القانون رقم ١٩ لسنة ١٩٥٩ (١) ، الذى أخضع لأحكام القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ :

(أ) موظفى المؤسسات والهيئات العامة • « ويجوز بقرار من رئيس الجمهورية استثناء بعض المؤسسات والهيئات العامة المشار اليها من تطبيق أحكام هذا القانون » •

(ب) موظفى الجمعيات والهيئات الخاصة التى يصدر بتحديدھا قرار من رئيس الجمهورية •

(ج) موظفى الشركات التى تساهم فيها الحكومة أو المؤسسات والهيئات العامة بنسبة لا تقل عن ٢٥٪ من رأسمالها أو تضمن لها هذا أدنى من الأرباح •

(د) أعضاء مجالس ادارة التشكيلات النقابية المشكلة طبقا لقانون العمل وأعضاء مجالس الادارة المنتخبين طبقا لأحكام القانون رقم ١٤١ لسنة ١٩٦٣ (٢) •

هذا بالاضافة الى أعضاء النقابات المهنية كالأطباء والمهندسين .. الخ والذين يجرى القضاء الادارى فى مصر على اعتبار القرارات الصادرة من مجالس التأديب الخاصة بهم من قبيل القرارات الادارية التى يظن فيها بطريق دعوى الالغاء أمام محكمة القضاء الادارى (٣) •

(١) « فى شان سريان احكام قانون النيابة الادارية والمحاكم التأديبية على موظفى المؤسسات والهيئات العامة والشركات والجمعيات والهيئات الخاصة » •

(٢) أضيفت هذه الفقرة بمقتضى القانون رقم ١٤٢ لسنة ١٩٦٣ •
(٣) يراجع فى التفاصيل مؤلفنا « مبادئ القانون الادارى » فى أى طبعة من طبعاته العديدة ، والكتاب الأول من القضاء الادارى • =

٨ - واذا كنا قد عودنا القراء في معظم مؤلفاتنا السابقة في مجال القانون الإداري ، على أن نقدم لهم دراسات في موضوعات لم يسبقنا إليها بالعربية أحد ، فمن هذا المؤلف يجيء على عكس النهج السالف ، ذلك أن موضوع التأديب من أكثر موضوعات القانون الإداري اجتذاباً للباحثين ، فقد كتب فيه بالعربية أكبر قدر قدم من المؤلفات والبحوث غير المدرسية ، ولم يقتصر البحث فيه - كما هي العادة - على الأساتذة المتخصصين ، بل ساهم في دراسته أكثر من المشتغلين بالقانون أو بالعلوم الإدارية من غيرهم . ولم تبدأ الكتابة فيه حديثاً ، وإنما ترجع الكتابة فيه إلى تواريخ متقدمة نسبياً ، وإن كانت البحوث والمقالات قد بدأت تتوافر بوفرة ملحوظة بعد إنشاء القضاء التأديبي سنة ١٩٥٨ ، وبعد أن امتد اختصاص النيابة الإدارية والمحاكم التأديبية إلى خارج نطاق الوظيفة العامة بمعناها الضيق على النحو السالف (١) .

= ويلاحظ أن القرارات الصادرة من مجالس تأديب المحامين قد أخرجت بنسب خاص من اختصاص القضاء الإداري ، وعهد بها إلى القضاء العادي . يراجع في التفاصيل الكتاب الأول من هذا المؤلف .

(١) إذا تركنا جانباً المؤلفات العامة في القانون الإداري أو في الوظيفة العامة - وهي عديدة بشكل ملحوظ - والتي تعالج موضوع التأديب بصورة موجزة ، فإننا نجد عدداً لا بأس به من المؤلفات والبحوث التي تدرس التأديب ، إما بصورة عامة ، أو تتناول جانباً من جوانبه الجديدة . ومن أشهر هذه المؤلفات بحسب تاريخ ظهورها :

- رسالة الدكتور اسماعيل زكي بعنوان « ضمانات الموظفين في التمييز والترقية والتأديب » سنة ١٩٣٦ .

- « القانون التأديبي للموظف العام » للأستاذ محمد حسين حمزة سنة ١٩٦٠ .

- « جرائم الوظيفة العامة » للأستاذين عبد الوهاب مصطفى ورايح لطفي جمعة سنة ١٩٦٣ .

- « جريمة الموظف العام » للدكتور محمد منصور سنة ١٩٦٣ .

- « التأديب في الوظيفة العامة » للأستاذ الدكتور عبد الفتاح حسن سنة ١٩٦٤ .

- « المسؤولية التأديبية للموظف العام » للدكتور محمد جودت اللط ، سنة ١٩٦٧ .

- « الإجراءات التأديبية للعاملين بالحكومة والقطاع العام » للأستاذين محمد رشوان أحمد وإبراهيم عباس منصور سنة ١٩٦٩ . =

وسوف نلتزم في معالجة الموضوع ، ذات الخطة التي التزمناها في الكتابين الأول والثاني من هذا المطول ، فنعرض النظرية واضحة مترابطة ، على أن تجيء التفاصيل من خلال عرض النظرية ، مع الاهتمام بالمبادئ التي يرسى القضاء أسسها ، لما لأحكام القضاء الإداري من دلالة خاصة في هذا المجال غير واضح المعالم في كثير من جوانبه .

٩ - وموضوع التأديب ليس موضوعا قانونيا خالصا ، بل أنه في الحقيقة يتصل اتصالا وثيقا « بعلم الإدارة العامة » والصلة بين

= هذا فضلا عن فيض المقالات والبحوث والتطبيقات التي تنشرها المجلات العلمية المتخصصة وعلى رأسها مجلة العلوم الإدارية ، التي تصدرها الجمعية المصرية للمعهد الدولي للمعلوم الإدارية - التي نقول سكرتيرية تحريرها - ومن أهمها :

- العقاب والتأديب في نطاق الوظيفة العامة ، للدكتور محمد عصفور ، عدد ديسمبر سنة ١٩٦١ .

- أثر الحكم الجنائي في إنهاء علاقة الموظف بالدولة ، للدكتور عبد الفتاح حسن ، عدد يونية سنة ١٩٦٢ .

- ضوابط التأديب في نطاق الوظيفة العامة ، للدكتور محمد عصفور ، عدد يونية سنة ١٩٦٢ .

- سلطة العقاب التي لا تنتهي الى التأديب في نطاق الوظيفة العامة ، للدكتور محمد عصفور ، عدد ديسمبر سنة ١٩٦٣ .

- الرقابة القضائية على ملائمة القرارات التأديبية ، للدكتور السيد محمد ابراهيم ، ذات العدد السابق .

- السلطة المختصة بتأديب العاملين المدنيين في التشريع المقارن وللتشريع المصري ، للدكتور عبد الفتاح حسن ، عدد أبريل سنة ١٩٦٥ .

- وتكملة لذات البحث في عدد أغسطس سنة ١٩٦٥ .

- نظام تأديب العاملين في مفرق الطرق ، للدكتور محمد عصفور ، عدد ديسمبر سنة ١٩٦٧ .

- دراسة لتطور أحكام القضاء الإداري في التكيف القانوني للقرارات الصادرة في مجال التأديب ، للدكتور عبد الحميد حشيش ، عدد ديسمبر سنة ١٩٦٨ .

هذا فضلا عن سلسلة المقالات التي أعدها الدكتور محمد جويث المذنب بعنوان « الموظف العام وممارسة الحرية » ابتداء من عدد أغسطس سنة ١٩٦٨ .

« القانون الإدارى » وبين « علم الإدارة العامة » قد اتضحت معالمها في الوقت الحاضر ، لا سيما بعد أن أدخل تدريسها في كليات الحقوق . ومن ثم فإننا نحيل في توضيح هذه العلاقة الى مؤلفنا « مبادئ علم الإدارة العامة » الذى طبع عدة مرات . وعلم الإدارة العامة يهتم أساسا بزيادة الفاعلية . ومن هنا ، فإن عرض النظام القانونى للتأديب يكون ناقصا اذا لم يعالج في ضوء الفاعلية . ولهذا فإن نقدنا لنظام التأديب في مصر ، سوف يتم في ضوء اعتبارات علم الإدارة العامة . ولهذا السبب أيضا ، فإن أسلوب الدراسة المقارنة يكون لازما في هذا الصدد . وتحقيقا لهذه الغاية فسوف نعرض لبعض النظم الأجنبية التى لها صلة وثيقة بمصر ، لا سيما فرنسا ، التى أخذنا عنها نظام القانون الإدارى . كما أننا سوف نعرض لما أمكن الحصول عليه من نظم الدول العربية . وتحتوى هذه الطبعة على القوانين العربية التى لم يتيسر الحصول عليها من قبل . كما أننا سوف نتابع التعديلات التى طرأت على نظام التأديب في فرنسا ، على أساس أن كثيرا من الدول العربية قد تأثرت وما تزال بالنظام الفرنسى .

١٠ — وننبه أخيرا الى أن موضوع التأديب يثير من قريب أو بعيد جميع الدراسات المتصلة بالوظيفة العامة بصفة خاصة ، وبالقانون الإدارى بصفة عامة . ومن ثم فإن هذا الكتاب سوف يعتمد في كثير من النقاط التى سوف يعرض لها ، على مؤلفاتنا السابقة في مجال القانون الإدارى ، وأهمها :

- أولا — مبادئ القانون الإدارى ، وقد طبع مرات عديدة ، في صورة مطولة وموجزة .
ثانيا — مؤلفنا « النظرية العامة للقرارات الإدارية » الطبعة الخامسة سنة ١٩٨٥ .
ثالثا — « مبادئ علم الإدارة العامة » وقد طبع مرات عديدة .
رابعا — الكتاب الأول والثانى من هذا المطول .
هذا والله ولى التوفيق .

المؤلف

مارس سنة ١٩٨٧

مقدمة عامة

١ - ان النظام التأديبي جزء لا يتجزأ من النظام الوظيفي .
ومن ثم فان التطور الذي طرأ على الوظيفة العامة ، كان له صدى
المباشر على نظام التأديب . ومن المعروف أن الوظيفة العامة بدأت في
أول أمرها صلة شخصية بين الحاكم وبين مواطنين منتقنين يثق فيهم :
ان شئاء أبقاهم ، وان شئاء فصلهم بلا ضمان . ظهر ذلك بصورة
واضحة في نظم الحكم المطلقة ، وفي سياسة الفسائم للمنتصر التي
طبقت فترة طويلة في الولايات المتحدة الأمريكية ، وفي مصر الحديثة
في ظل حكم محمد علي وخلفائه حتى قبيل انتهاء القرن الماضي (١) .

وفي ظل مثل هذه النظم ، لا يمكن التصدر عن نظام متكامل
للتأديب ، يقوم على الأفكار المصرية التي تتكون في مجموعها ما يمكن
تسميته « النظرية العامة في تأديب الموظفين » ، بل كان الأمر كله
موكولا الى الرئيس الاداري الأعلى ، يبقى الموظف ما دام محلا
لثقتة ، ويعزله من وظيفته أو يوقع عليه عقوبة أخف اذا ما فقد ثقتة
فيه أو ترعزت هذه الثقة . ولم يكن لهذا النظام كبير خطر ، لأن

(١) راجع مؤلفنا « مبادئ علم الإدارة العامة » المرجع السابق ،
الباب الثاني بعنوان « علم الإدارة » .

وراجع مظلوم الأسفاذ الان بلانتي (Alain Plantey) بعنوان :
" Traité Pratique de la fonction publique " .

جزءان ، طبعة سنة ١٩٦٣ ، الكتاب الأول ، ص ٨٠ وما بعدها .
وراجع أيضا ، المسؤولية التأديبية للدكتور جودت الملط ، في أماكن
مفترقة .

وراجع أخيرا مؤلف الدكتور « حدى أمين عبد الهادى » بعنوان
الإدارة العامة المقارنة ، أساليب البحث وتطبيقاتها ، الجزء الأول ، سنة
١٩٧٠ ، وهو مؤلف يقوم أسسها على الدراسات المقارنة ، سواء على
الصعيد العربى أو الأجنبى .

الوظيفة العامة كانت أمرا استثنائيا في حياة المواطنين ، لأن الدولة كانت تتسم بطابع السلطة الذي لا يسمح لها بأن تتدخل في حياة المواطنين الا بأقل قدر ممكن ، وفي مجالات محددة ، هي الأمن الخارجى (الدفاع) والأمن الداخلى (البوليس) والقضاء . أما في غير هذه المجالات ، فقد كان على الأفراد أن يشبعوا حاجتهم بأنفسهم ، ولا تلتزم الدولة قبلهم بشئ ، وهى اذا ساعدتهم فانما تفعل ذلك عن طريق التبرع والتسامح . في مثل هذا الجو ، كان الموظفون قلة ، وترابطهم بالحاكم - أيا كانت تسميته ، وأيا كان نظام الحكم - صلات وشيقة تقوم على النسب ، أو الانتماء الطبقي ، أو العنصرى ، أو الحزبى ... الخ .

٢ - وقد انقلبت هذه الأوضاع رأسا على عقب في الوقت الحاضر : فلقد أصبحت الوظيفة العامة حقا للمواطنين ، تنص عليه الدساتير في صلبها^(١) ، وزال كل أثر للتمييز بينهم بسبب الأصل ، أو الجنس ، أو الدين أو العقيدة في هذا المجال ، ان لم يكن على صعيد الواقع ، فعلى الأقل في مجال القوانين والفكر . وجاءت الأفكار الاشتراكية فألغت تماما القيود التى كانت مفروضة من قبل على الدولة في ارتياد بعض المجالات وأهمها المجال الاقتصادى ، بحيث لم يبق هناك مجال واحد لا تستطيع الدولة أن تتدخل فيه . وبدلا من أن يقف دور الدولة عند رجل الجيش أو البوليس ، أصبحت مطالبة بأن تشرف على المواطن وترعاه من المهد الى اللحد . وترتب على ذلك كله أن صارت الوظيفة العامة هي الأصل » ، وأضحى عمال الادارة يمدون

(١) راجع على سبيل المثال المادة ١٤ من دستور جمهورية مصر العربية (١٩٧١) ، والتى تنص على ان « الوظائف العامة حق للمواطنين ، وتكليف للقائمين بها لخدمة الشعب ، وتكفل الدولة حمايتهم ، وقياهم بأداء واجباتهم في رعاية مصالح الشعب ، ولا يجوز فصلهم بغير الطريق الناديبى الا في الأحوال التى يحددها القانون . » وهذا نص يرد في دستورنا المشار اليه لأول مرة ، وتضمن حكما يواجه الاساءات التى تمت في الماضي ، وقد شارك المؤلف في اعداده وصياغته .

بالملايين ، ويعتمدون اعتمادا كاملا على ما يتقاضونه من الدولة من مرتبات صارت تمثل الجانب الأكبر من ميزانيات كثير من الدول .

وفي هذا الجو ظهرت الحاجة الى وضع « نظم أساسية » للوظيفة العامة ، تحدد أوضاع شغلها ، وما تخوله لشاغلها من حقوق ؛ وما تفرضه عليه من واجبات . وقد كافح الموظفون ، كما كافح العاملون في المشروعات الخاصة والشركات الرأسمالية ، لتحقيق هذه المطالب المشروعة .

وقد تحقق ذلك في معظم الدول الحديثة : ففي هذه الدول يصدر المشرع عادة قانونا أساسيا للموظفين يخضع له الجانب الأكبر منهم فيما يتعلق بشروط التعيين ، وواجبات العمل وحقوقه ، والتأديب ، ونهاية الخدمة ، على أن تقوم بجوار هذا « النظام العام » — الذي يطلق عليه في مصر عادة تسمية « الكادر العام » ، وفي بعض الدول العربية اصطلاح « الملاك العام » — نظم خاصة ، أو كادرات أو هلاكات خاصة ، لتحكم بعض فئات الموظفين الذين تحيط بهم اعتبارات خاصة : كرجال الجيش أو القضاء أو الشرطة أو الجامعات ... الخ . والفكر القانوني — تشريعا وفقها وقضاء — مستقر على أن وجود الكادر العام ، بجوار الكادرات الخاصة ، مفيد من حيث أنه يعتبر القانون العام بالنسبة لمن يخضعون للكادرات الخاصة ، فيطبق الكادر العام عليهم بالنسبة للأحكام التي لم يرد عليها نص في كادراتهم الخاصة (١) .

والعادة أن ترد الأحكام المتعلقة بالتأديب في الكادر العام ، أو الكادرات الخاصة . ولكن بعض أحكام التأديب قد ترد في قوانين مستقلة كما سنرى فيما بعد .

(١) راجع في التفاصيل مؤلفنا « مبادئ القانون الإداري » في أي طبعة من طبعاته .

(٢م قضاء التأديب)

٣ — ولقد بدأ التنظيم التشريعي لشئون الموظفين في مصر من تاريخ متقدم نسبيا . ويعتبر شريف باشا رئيس مجلس النظار الرائد الاول في هذا المجال بحق . فقد تقدم الى الخديوى بتقرير في ٢٠ أكتوبر سنة ١٨٨١ جاء فيه « ان حالة المستخدمين الملكية تستحق التفات الحكومة اليها ، فانه ينبغي أن توضع قوانين بعد مطالعة أحكامها وامعان النظر فيها بغاية الدقة ومزيد الاعتناء ، تبين فيها الشروط التى يلزم مراعاتها في قبول المستخدمين من أى رتبة كانوا بالمصالح الملكية ، وترقيتهم ورفقتهم ليكونوا آمنين مما عساه يحصل في أى وقت من الاجراءات الاستبدادية التى يترتب عليها منع تقدمهم ، وتعويق ترقيتهم ... فلهذه الأوجه قد تراءى لمجلس نظار دواوين حكومتكم السنوية لزوم احالة تحضير القوانين السالفة الذكر ، على عهدة قومسيون يمتحن لهذا الشأن . والمواد الأصلية التى تكون موضوعا لاستغاله هى أن تمين طريقة قبول المستخدمين في الوظائف المتنوعة بالمصلح الملكية ، وأن يقسم عند الاقتضاء الوظائف الكبيرة والصغيرة الى درجتين كل منهما على حدها ، وأن ترتب الوظائف المذكورة على حسب درجة التبعية مع تقريره ماهية كل وظيفة منها ، وأن يفسح قواعد تجوز اعطاء المستخدمين الذين ليس فيهم لياقة لتقليدهم وظائف أعلى من وظائفهم زيادات تدرجية بالنسبة لأقدميتهم في الخدمة ، وأن يبين الشروط التى بها يسوغ أو يجب ترقى المستخدمين المذكورين ، وكذلك الوقائع التى تستوجب رفت المستخدم ، أو ترتيب جزاءات أخرى تأديبية عليه ... » .

وكان من ثمار نشاط القومسيون المشار اليه في المذكرة السابقة ، الأمر العالى المؤرخ ١٠ أبريل سنة ١٨٨٣ ، والذى يعتبر بداية التنظيم التشريعى في هذا المجال ، واليه — والى غيره من التشريعات التالية — تشير الحكمة الادارية العليا عند تصديها للفصل في شئون الموظفين مما يدخل في اختصاصها . ومن ذلك على سبيل المثال حكمها الصادر في ٢٩ يونية سنة ١٩٥٧ (س ٢ ص ١٣٣٥) والذى أرجعت فيه حق الحكومة في فصل الموظفين بغير الطريق التأديبى الى أصلين :

« الأول طبعى رددته النصوص الدستورية ، هو وجوب هيمنة الحكومة على تفسير المرافق العامة ٠٠٠ والثانى أصل تشريعى يستند الى الأوامر العالية الصادرة فى ١٠ أبريل سنة ١٨٨٣ و ٢٤ مايو سنة ١٨٨٥ و ١٩ فبراير سنة ١٨٨٧ والدكرى الصادر فى ٢٤ ديسمبر سنة ١٨٨٨ والقانون رقم ٥ لسنة ١٩٠٩ بشأن المعاشات الملكية ، والمرسوم بقانون رقم ٣٧ لسنة ١٩٢٩ الخاص بالمعاشات الملكية ، والمادة ١٠٧ من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ » .

٤ — ولقد تتبع الدكتور عبد الفتاح حسن فى مؤلفه « التأديب فى الوظيفة العامة » (طبعة سنة ١٩٦٤) أهم التشريعات المنظمة للتأديب منذ سنة ١٨٨٣ ، وإلى ما قبل صدور القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ ، وحصرها فيما يلى (١) :

— الأمر العالى المؤرخ ٢٤ من مايو سنة ١٨٨٥ بتعديل نصوص الأمر العالى الصادر فى ١٠ أبريل سنة ١٨٨٣ المتعلقة بمجلس الادارة والتأديب .

— الأمر العالى المؤرخ ١٩ فبراير سنة ١٨٨٧ بجواز مسئولية النظار ورؤساء المصالح ، وكبار الأمورين لدى محكمة عليا ادارية .

— الأمر العالى المؤرخ ٧ فبراير سنة ١٨٨٨ باعطاء من يرفت من أى مصلحة اعلانا بدل الرقعية الملغاة .

— الدكرى المؤرخ ٢٤ من ديسمبر سنة ١٨٨٨ بتشكيل محكمة عليا تأديبية .

— الدكرى المؤرخ ١٠ من مايو سنة ١٨٩٣ بشأن من يقوم مقام وكيل النظارة فى لمجلس المخصوص .

(١) ص ٢٨ من مؤلفه السابق .

— الذكريتو المؤرخ أول يونية ١٨٩٣ بترتيب درجات الوظائف الادارية الكبيرة في المديرية والمحافظات .

— الذكريتو المؤرخ ٢٣ من مارس سنة ١٩٠١ بشأن العقوبات التأديبية للموظفين والمستخدمين بالمصالح الملكية .

— القانون رقم ١٥ الصادر في ١٥ مايو سنة ١٩١٣ بتحويل مجلس التأديب المخصوص حق الحكم في سقوط أو بقاء الحق في المكافأة أو في راتب الاستيداع للموظفين والمستخدمين المعزولين بقرارات تأديبية .

— المرسوم المؤرخ ٨ فبراير سنة ١٩٢٠ ببيان الموظفين الذين يمينون بمرسوم^٥

— المرسوم المؤرخ ٢٢ من سبتمبر سنة ١٩٣٠ ببيان طريقة فصل الموظفين المينين بمرسوم .

— المرسوم المؤرخ ١٥ ديسمبر سنة ١٩٤١ بشأن العقوبات التأديبية التي توقع في حالة تقديم اقرارات كاذبة للحصول على اعانة غلاء المعيشة^(١) .

٥ — على أن نظام الموظفين العموميين في مصر قد دخل بصور القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ (بشأن نظام موظفي الدولة) طورا جديدا يتجه نحو التكامل ، والتناسق ، والاستفادة من التجارب التي تمت في الخارج مما يتفق وظروف مصر^(٢) .

(١) وراجع قائمة أخرى أعدها الدكتور محمد جودت اللط ، في رسالة بعنوان المسؤولية التأديبية للموظف العام (سنة ١٩٦٧) ص ٢٠ هامش رقم (٢٢) .

(٢) استقدمت الحكومة المصرية الخبير البريطاني المستر سنكر قبل اصدار القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ وعملت بالكثير من توجيهاته في هذا الخصوص . راجع الطبقات الأولى من مؤلفنا « مبادئ القانون الاداري » ، ومؤلفنا « نشاط الإدارة العامة » .

ثم خطا المشرع خطوة حاسمة - في أعقاب المد الاشتراكي الذي بدأ سنة ١٩٦١ ، وبلغ أقصاه سنة ١٩٦٣ - إذ أصدر قانون العاملين المدنيين رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ ، ليجسد تشريعيا ، الأفكار التي وردت في ميثاق العمل الوطني . ولكن بالرغم من حلول هذا القانون الأخير محل القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ ، فإن القانون الملغى ظل مطبقا جزئيا بالنسبة لبعض الأحكام التي لم تستكمل شروط نفاذها من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ (١) ، وظلت اللائحة التنفيذية للقانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ مطبقة - فيما لا يتعارض مع أحكام القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ - لعدم صدور اللائحة التنفيذية لهذا القانون الأخير (٢) .

(١) يراجع في التفاصيل مؤلفنا « مبادئ القانون الإداري » في إحدى طبعاته التالية لسنة ١٩٦٤ .

(٢) ولا نملك الا أن ننوه بخطا هذا التقليد : ان اللائحة التنفيذية جزء لا يتجزأ من القانون الذي تصدر لتنفيذه ، بل ان بعض الفقهاء قد ذهب الى عدم نفاذ القانون الا بعد صدور لائحته التنفيذية . واذا كان هذا الرأي غير صحيح على إطلاقه (يراجع في التفاصيل مؤلفنا « النظرية العامة للقرارات الادارية » في موضوع اللائحة التنفيذية) فإنه يوضح أهمية اللائحة التنفيذية . ومن ثم فإن الاعتبارات الفنية السلبية تقتضي أن تعد اللائحة التنفيذية مع القانون جنبا الى جنب . فالمفروض أن تقتصر نصوص القانون على الأحكام الرئيسية التي تتصف بقدر معين من الثبات والاستقرار، وأن تنقل التفاصيل المتغيرة الى لائحة تنفيذية . ومن ثم فإننا لا نرى كيف يتم تنفيذ قانون جيد يحتوى على أصول جديدة ، بأحكام ترد في لوائح قديمة ! ولا نفهم كيف تضى هذه المدة من سنة ١٩٦٤ الى سنة ١٩٧٠ دون أن تصدر اللائحة التنفيذية لقانون العاملين ! ان هذا يدل على أن التغيير ظاهري في النصوص ، لا في التنفيذ ، أو أن المسئول عن التنفيذ لا يدري كيف يواجه تنفيذ المبادئ المستحدثة . ولهذا كان رأينا - في جميع اللجان التي اشتركنا فيها - أنه من المتعين أن توضع اللائحة التنفيذية للقانون في ذات الوقت الذي يعد فيه التشريع ، بحيث يسأل من يعد التشريع نفسه عن شروط تنفيذ المادة التي تجرى صياغتها ، ويعدها مع المادة . بهذا وحده يخرج التشريع متكبلا .

وليست الحالة السابقة هي الأولى في هذا المضمار ، بل رأيناها صورة أوضح بالنسبة لللائحة الداخلية لمجلس الدولة ، فقد وضعت هذه اللائحة في ظل القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ ، وما تزال سارية في ظل القوانين التالية . وربما كان السبب في ذلك ان القانون رقم ٥٥ لسنة =

ورغبة من المشرع في التقريب بين أوضاع العاملين في الحكومة ،
والعاملين في القطاع العام ، فإنه قد أصدر لائحة للعاملين بالقطاع
العام بالقرار الجمهوري رقم ٣٣٠٩ لسنة ١٩٦٦ لتحكم العاملين في
المؤسسات العامة ، وشركات القطاع العام ، وأحكامها متقاربة الى
حد كبير مع الأحكام الواردة في قانون العاملين بالدولة رقم ٤٦
لسنة ١٩٦٤ .

وما تزال الخطة التي أرسى المشرع أساسها مسنة ١٩٦٤ ،
مطبقة حتى الآن ، بعد أن ألغى المشرع كلا من القانون رقم ٤٦ لسنة
١٩٦٤ والقرار الجمهوري رقم ٣٣٠٩ لسنة ١٩٦٦ وأحل محلها على
التوالي : القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ (بإصدار نظام العاملين المدنيين
بالدولة) والقانون رقم ٦١ لسنة ١٩٧١ (بإصدار نظام العاملين
بالقطاع العام) . ثم عاد أخيرا وألغى القانونين المشار إليهما ، وأحل
محلها القانونين رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ (قانون نظام العاملين المدنيين
بالدولة) ورقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ (قانون العاملين بالقطاع العام)
والتطابق بينهما يكاد يكون تاما وأكثر منه في التشريعات السابقة .
ومن ثم فإن التشريعات التي تحكم الموضوع الذي سوف نعالجه في
مصر تنحصر فيما يلي :

أولا : قانون العاملين المدنيين رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ (بإصدار
قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة) والذي عدل مرات عديدة ،

ثانيا : القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ (بإصدار قانون نظم
العاملين بالقطاع العام) وتعديلاته .

== ١٩٥٩ ليس الاطبيعة منفتحة من القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ . ولكن هذا
ليس بعذر ، لأن كل حكم جديد في القانون الجديد ، يحتاج الى شروط
جديدة لتنفيذه ، كما ان قانون مجلس الدولة الحالي رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢
(المعدل) يحتوي على كثير من الأحكام ابتداء ، والتي تحتاج الى احكام
مفصلة في التنفيذ .

ثالثا : السانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ باعادة تنظيم النيابة الادارية والمحاكمات التأديبية وتعديلاته .

رابعا : القانون رقم ١٩ لسنة ١٩٥٩ فى شأن سريان أحكام قانون النيابة الادارية والمحاكمات التأديبية على موظفى المؤسسات والهيئات العامة والشركات والجمعيات والهيئات الخاصة . (معدلا بمقتضى القانون رقم ١٤٢ لسنة ١٩٦٣) .

خامسا : قرار رئيس الجمهورية رقم ١٤٨٩ لسنة ١٩٥٨ باللائحة الداخلية للنيابة الادارية والمحاكمات التأديبية .

سادسا : قرار رئيس الجمهورية رقم ٢٠٦٢ لسنة ١٩٦٠ باخضاع بعض الجمعيات والهيئات الخاصة لأحكام قانون النيابة الادارية والمحاكمات التأديبية (معدلا بقرار رئيس الجمهورية رقم ٢٨٦٠ لسنة ١٩٦٥) .

وهذه القوانين والقرارات الجمهورية تغطى الجانب الأكبر من العاملين الذين يخضعون للنظام التأديبى . ولكن يقوم بجوارها قوانين خاصة (كادرات مستقلة) تستثنى الخاضعين لها من بعض تلك الأحكام العامة ، سواء فيما يتعلق بالاجراءات أو الأحكام الموضوعية . ومن ذلك على سبيل المثال لا الحصر : رجال القضاء — أعضاء مجلس الدولة — أعضاء هيئة التدريس بالجامعات — أعضاء النيابة الادارية — أعضاء الرقابة الادارية — أعضاء الجهاز المركزى للمحاسبات . هذا فضلا عن رجال الجيش والشرطة الذين يخضعون لنظم خاصة تراعى طبيعة وضعهم العسكرية . والخلاف بين هذه النظم — كما ذكرنا فيما سبق — انما يكون فى التفاصيل ، ولكن النظرية العامة للتأديب واحدة .

٦ — على أن النتيجة الكبرى التى يمكن استخلاصها من التطور الذى اشرنا اليه فيما سلف ، تتلخص فى بروز فكرة « الضمان » فى كل ما يتعلق بالوظيفة العامة ، لا سيما فى مجال التأديب . فبعد أن

كان الفقه والقضاء يسجل في أواخر القرن الماضي أن الإدارة حرة في توقيع الجزاء المناسب على الموظف ، وأنه ليس للموظف أن يلجا لنقض شاكيا من هذا الجزاء ، إلا اذا وجد نص صريح يخوله هذا الحق (١) ، فإن الوضع قد انقلب الآن رأسا على عقب ، لدرجة أن الفقهاء وعلماء الإدارة قد دقوا أجراس الخطر من أن الاسراف في

(١) راجع مؤلف "Francis Delpérée" في موضوع القانون التأديبي للوظيفة العامة ، طبعة ١٩٦٩ ص ١٢٨ وما بعدها حيث يصور هذه الحالة في فرنسا ، والمراجع التي أشار إليها . وراجع ما ورد بصفحة ١٢٩ وفيها يقول إن الرئيس الإداري الأعلى للمرفق ، وقد نيظ به السهر على سير المرفق ، ودفعه الى الأمام ، وخول اختيار وسيلة ذلك ، والأهداف التي يبتغيها ، فإن مقتضى ذلك أن يترك له اختيار معاونيه : فهو يعينهم ، ويرقيهم وفقا لمقتضيات المصلحة العامة ، ويمارس بالنسبة اليهم اختصاصات تأديبية تندرج في نطاق الاختصاصات التقديرية :

" Il (le chef suprême de la hiérarchie) exerce sur eux une surveillance et une discipline discrétionnaire".

كما نقل عن الفقيه الكبير مورييس هوريو قوله في نهاية القرن التاسع عشر (ص ١٣) أن الموظفين الذين لا يتمتعون بضمانة عدم العزل ، يمكن للإدارة أن توقع عليهم أي عقاب تأديبي تشاء ، بغض النظر عن تسمية هذا الجزاء ، لأن هذا الجزاء لن يزيد في جسامته على العزل ، وهو ما تملكه الإدارة !! .

"Toutes les mesures disciplinaires sont valables de quelques appellation eu'on les dénomme puisqu'elles ne peuvent jamais aboutir à rien de plus grave que la revocation ou le déplacement".

كما أن مجلس الدولة الفرنسي في أحكامه كان يرفض الدعوى ضد القرارات التأديبية لهذه الفئات من الموظفين على أساس أن القرارات التأديبية من أعمال الإدارة التي لا يمكن أن تطرح على القضاء .

"Un acte d'administration qui n'est pas de nature à faire l'objet d'un débat de nature contentieuse".

ومن الأحكام التي أوردها لمجلس الدولة الأحكام التالية :

حكمه في ٢٩ مارس سنة ١٩٠١ في قضية Ferrut المجموعة ص ٣٦٤ وفي ٥ أغسطس سنة ١٩٠١ في قضية Lancien المجموعة ص ٧٥٨ وفي ٢١ فبراير سنة ١٩٠٢ في قضية Pellenq المجموعة ص ١٣٠ و ٩ يوليو سنة ١٩٠٤ في قضية Candolle المجموعة ص ٥٨٥ وفي ٣٠ مارس سنة ١٩٠٦ في قضية Chamisson المجموعة ص ٢٧٨ .

ضمانات الموظفين في مجال التأديب بالذات قد عطل استعمال هذا الحق تقريبا في بعض الدول • فالاسفاد Francis Deipérée يقول في مقدمة مؤلفه الذي سبقت الاشارة اليه : « ان السلطة التأديبية سواء في فرنسا أم في بلجيكا مهددة بالشلل والاختناق ، وتبدو مسحة هذه الملاحظة على وجه الخصوص في النظام التأديبي في الوظيفة العامة في بلجيكا ، حيث لا يعاقب الموظف عن مخالفة واجبات وظيفته الا اذا وصلت تلك المخالفات الى حد الفضائح العامة (Scandale public) او أدت الى محاكمته جنائيا (١) • وارجع العميد (De Visscher) تهيب الرؤساء في تحريك اجراءات التأديب قبل مرؤوسيه في الاعتبار الآتية (٢) : (أ) خوف الرئيس من اثاره المتاعب في نطاق الادارة التي يرأسها • (ب) خوف الرؤساء من المنظمات النقابية التي تهيمن على المجالس التي تنتظر في الطعون Les chambres de recours (ج) خوف الرؤساء من التعرض لحملة انصحافة "Campagne de presse" (د) وأخيرا خوف الرؤساء من الرقابة القضائية أمام مجلس الدولة ، والتي قد تنتهي « بعد ١٨ شهرا أو بعد سنتين انى إلغاء الجزاء » •

وأنهى العميد "De Visscher" بحثه بقوله « تلكم بعض الأسباب التي تفسر لماذا يموت النظام والطاعة في الادارة ، ولماذا تتدهور الادارة باستمرار من حيث النوع » !

"Sont autant de raisons qui expliquent pourquoi la discipline administrative se meurt et pourquoi la qualité de l'administration va en se détériorant !".

ولقد راودنا ذات الاحساس في مصر قبل أن نقرأ الصيحات السابقة في الخارج ، منذ أن قدر لنا أن نرتاد آفاق الادارة العمامة

(١) ص ٢ من مؤلفه .

(٢) وذلك في مقال له بعنوان :

"Faut-il juridictionnaliser la fonction disciplinaire ?

منشور في مجموعة (R. J. D. A.) سنة ١٩٦٢ ، ص ٢٤٤ .

علما وعملا ، وأن نحتك بإدارة العامة عن قرب ، سواء في مجالس التأديب الجامعيه ، أو اللجان الفنية التي نيط بها النظر في اوجه الإصلاح الإداري . ولهذا فقد طرحنا موضوع « ضمانات الموظفين » ومدى مساهمها بفاعلية الإدارة ، على الحنقه السالئة في القانون والعلوم السياسية التي عقدها المجلس الأعلى لرعاية الفنون والآداب والعلوم الاجتماعية في بغداد في المدة من ٣ الى ٩ يناير سنة ١٩٦٩ ، ونشرنا البحث الذي تقدمنا به في هذا الخصوص في مجلة العلوم الادارية التي نشرف على تحريرها في العدد الأول من السنة الحادية عشرة (أبريل) سنة ١٩٦٩ ، كما نشرنا التوصيات التي انتهت اليها الحلقة والتي سوف نشرها فيها في موضعها فيما بعد .

ومن ثم فأننا ننبه في مطلع هذا المؤلف الى خطورة النظر الى موضوع التأديب باعتباره موضوعا قانونيا بحتا ! انه مزيج من الادارة العامة والقانون معا . انه من الموضوعات التي يتعين فيها اقامة توازن دقيق بين مقتضيات الضمان (القانون) وبين الفاعلية (الادارة العامة) . واذا كان بعض المتطرفين من ادعياء الادارة العامة قد أهملوا الاعتبارات القانونية كلية ، بل وتطريف بعضهم الى درجة اعتبار مراعاة القانون عنصرا معوقا لفاعلية الادارة (١) ، فان رجل القانون ، واسع الأفق ، يضع في اعتباره جميع العناصر المؤدية لحسن التنظيم ، والكفيلة بتحقيق الأهداف المرجوة . وسوف نرى أن هذا هو مسلك مجلس الدولة الفرنسي والمصري ، يلتزمه في نطاق التأديب ، كما التزمه في المجالات الأخرى التي عرضنا لها بالتفصيل في الكتابين الأول والثاني من هذا المطول .

(١) أشار اليه الأستاذ Delpérée في مؤلفه السابق ، ص ٩ . كما أن الأستاذ Vedel سخر منهم بقوله : « يبدو أن الجهل بالقانون الإداري شرط لحسن الإدارة !! » .

"L'ignorance du droit administratif devenait la condition d'une bonne administration.

مقدمة مطولة بعنوان : "Traité de Science administrative " .

٧ - ما هي رسالة التأديب في نظام من النظم ؟ هل تقتصر على ردع الموظف المخطئ أى مجرد العقاب ؟ ! لو كان التأديب كذلك لأضحى سيف عذاب مسلطا على رؤوس الموظفين ! ولكن موضوعا قانونيا صرفا ، اذ يكفى التأكد من أن الموظف قد أخطأ فعلا لتوقيع القصاص عليه ، كما هو الشأن في منطق قانون العقوبات قديما . ولكن المعروف أن فلسفة قانون العقوبات قد تطورت في معظم دول العالم ، ولم يعد ينظر الى المجرم اليوم كمضو فاسد يجب بقره من المجتمع ، تأمينا للمجتمع من أخطاره ، وانما صار ينظر اليه باعتباره مريضا بن وضحية من ضحايا المجتمع في كثير من الأحيان ، يجب العمل على علاجه ، وإعادة تأهيله ، وردّه الى المجتمع مرة أخرى ، مواطننا صالحا .

وإذا كان هذا المعنى صحيحا في ظل الفلسفة الحديثة لقانون العقوبات ، القائم على فكرة العقاب أساسا ، فانه يصدق من باب أولى بالنسبة الى النظام التأديبي ، الذي لا يستهدف العقاب في ذاته ، بل ضمان سير المرفق العام بانتظام واطراد . وبالتالي فان النظام التأديبي السليم لا يكتفى بمجرد التأكيد من قيام المخالفة التأديبية لعقاب مرتكبها ، وانما يتعدى ذلك الى بحث الأسباب التي جعلت ارتكاب المخالفة أمرا ممكنا : فقد يكون ذلك راجعا الى سوء في تنظيم المرفق الذي يعمل به الموظف ، أو الى غموض في الاختصاصات ، أو الى نقص في تدريب الموظف بحيث يؤدي عمله وهو لا يدري حدود هذا العمل وما يضيفه عليه من حقوق ، وما يفرضه عليه من التزامات . وقد يكون مرجع الخطأ الى كثرة انعمل ، أو الى ارتباك في الظروف المائلية للموظف ... الخ . وإذا كان رب العمل في النظام الرأسمالي لا يعنيه الا أن يحصل على مقابل الأجر الذي يدفعه الى عماله ، بحيث لا تعنيه ظروفهم الخاصة ، فان هذا ليس هو الحال في ظل النظم الاجتماعية المعاصرة ، التي تعمل على تيسير رحلة الحياة لمواطنيها وكفالة الأمن والطمأنينة بالنسبة اليهم . هذه الاعتبارات جميعا بدأت تظهر في النظم التأديبية ، وبدأت قائمة العقوبات التأديبية تتغير : فاختفت منها عقوبات ، وظهرت عقوبات جديدة ، وأخذت الاعتبارات

الإنسانية تترك آثارها واضحة في كيفية تنفيذ العقوبات، التأديبية .
وفي الإجراءات السابقة على المحاكمة التأديبية ، وإن كنا ما زلنا نسلم
— مع كثير من الفقهاء — بأن التطور ما يزال في بدايته ، وأن رواسب
الفكر القديم ما تزال ملموسة في كثير من المجالات ، وسوف نشير إليها
في موضعها .

على أن التحول في هذا المجال ، هو عمل المشرع : لا الفقه .
ولا القضاء .

٨ — ثم إن المسؤولية التأديبية للموظف العام ، أو عامل الإدارة ،
تلتقي مع أنواع أخرى من المسؤولية . ذلك أن الخطأ الذي يكون
مصدرا للمسؤولية التأديبية ، قد يثير في الوقت ذاته أنواع أخرى من
المسؤولية في المجال القانوني ، وأهمها :

أولا — المسؤولية الجنائية :

فالخطأ الذي يعتبر جريمة من جرائم قانون العقوبات ، كالقتل ،
و السرقة ، أو هتك العرض ، أو الرشوة ، أو الخيانة .. الخ يعرض
الموظف للمسؤولية الجنائية كما يعرضه في الوقت ذاته للمسؤولية
التأديبية . وموضوع مدى الترابط بين المسؤوليتين « الجنائية »
و « التأديبية » عن ذات الفعل ، ومدى حجية الحكم الجنائي الصادر
بالإدانة أو البراءة على المحاكمة التأديبية ، من أكثر الموضوعات إثارة
للجدل ، وكان وما يزال مجالا خصبا للقضاء والفتوى ، وسوف نعرض
لكل ذلك تفصيلا فيما بعد .

ولكن الذي يعنينا في هذه المقدمة أن نؤكد: أنه مع التسليم — سهو
لأجماع من جانب الفقه والقضاء باستقلال مجال كل من المسؤوليتين
الجنائية والتأديبية عن ذات الفعل ، فإننا نلاحظ على صعيد العمل
ميلاً لأن تحل إحدى المسؤوليتين محل الأخرى .

ففى كثير من الحالات التى شاركنا فيها عملا فى مجالس التأديب الخاصة بمحاكمة موظفى وعمال الجامعة ، كانت النيابة العامة تحول إلينا المتهم ، وهى مسلمة بأنه قد ارتكب الجرم المنسوب إليه ، وأنها مع ذلك تكفى بالعقاب التأديبى !! وقد تعقبنا ذات الظاهرة فى خارج الجامعة ، فوجدنا أن ذات التقليد متبع على نطاق واسع . ولا يقف الأمر عند الجرائم اليسيرة ، مثل سرقة أموال محدودة القيمة ، بل تعدى ذلك إلى سرقة مبالغ كبيرة ، أو سرقة أطعمة المرضى ... الخ . ومع تسليمنا بحق النيابة العامة فى الترخّص فى رفع الدعوى العمومية وفق مقتضيات الصالح العام ، وأن الصالح العام يتحقق على نحو أفضل إذا صفح المجتمع عن بعض أنواع الجرائم ، لا سيما بالنسبة إلى من يخطئ لأول مرة ، فإننا ننبه إلى خطورة التوسع فى هذا الاتجاه . اننا واثقون من أن كثيرا من الجرائم التى يرتكبها الموظف العام ، والتي ترى النيابة العامة فيها الاكتفاء بالجزاء التأديبى ، كانت سوف تحال — لا محالة — إلى المحاكمة الجنائية لو ارتكبها مواطن عادى من غير الموظفين ! وحينئذ تمثل الوظيفة العامة ميزة ، « وحصانة » فى غير موضعها ، لأن صفة الموظف العام يجب أن تكون ظرفا مشددا لا مخففا !! ثم ان الظاهرة التى لمسناها تتجسد بصفة أساسية فى جرائم التعدى على المال العام ، وترى النيابة فى معظم الحالات أن رد الموظف لما اختلس ، أو استعداده لرده ، سبب للاكتفاء بالعقاب التأديبى . ونرى أن هذا المسلك قد يكرن سببا لتشجيع الموظفين على الاختلاس ، على الأقل بالنسبة للمبالغ غير الجسيمة ، فالموظف قد يرى تحت ضغط الحاجة ، أن الخطورة غير جسيمة : لأنه اما أن يفلت بما اختلس استنادا إلى ضعف الرقابة أو تعقد الإجراءات واما أن تكشف السرقة ، فيرد المبلغ المسروق أو يتعهد برده ، ويكفى بمواجهة العقاب التأديبى الذى لن يكون الفصل بحال من الأحوال ، حسب خبرتنا العملية !!

ولعل النيابة العامة معذورة فى هذا المسلك نظرا لخطورة العقوبات الجنائية فى هذه الحالة . وهنا نلمس أثر تخلف قانون العقوبات ،

وقيامه على المسلك القديم ، اذ يجب اعادة النظر في فلسفة العقاب الجنائي ، بحيث يواجه كافة الاعتبارات الحديثة ، ويضع العقوبات العلاجية للمنحرفين في هذه الحالة ، وهو أمر نكتفي بالإشارة اليه دون مناقشته تفصيلا . مع التسليم بأهميته — لأنه يخرج عن حدود هذا المؤلف . وكل ما نريد أن نؤكد ، هو خطورة هذا المسلك ، القائم على الاكتفاء بالعقوبة التأديبية ، لمواجهة جريمة من جرائم قانون العقوبات .

ومن ناحية أخرى نلمس ميلا للاكتفاء بالعقوبة الجنائية بدلا من العقوبة التأديبية : وسوف نرى فيما يلي ، أن المحاكمة الجنائية لا تمنع التعجيل بالمحاكمة التأديبية . ولا كانت المحاكمة التأديبية أسرع ، فإن ثمة خطورة عملية كبيرة في قيام تعارض بين الحكم التأديبي والحكم الجنائي . ولقد لمسنا ذلك عملا في حالة معينة نلخص ظروفها فيما يلي : « احتفظ » أحد موظفي الجامعة طرفه بمبالغ كبيرة جمعها من الطلبة تريد على بضع مئات من النجنيات ، لمدة تجاوز العامين !! وكانت تلك المبالغ رسوما يدفعها الطلبة لدخول الامتحان ، واكتشفت الواقعة عرضا ، واكتشف معها « تغيير » في أسماء الطلبة الذين سدّدوا الرسوم وفي التواريخ !! وكانت الواقعة واضحة ومؤكدة . وقدم الموظف الى المحاكمة الجنائية والمحاكمة التأديبية . ولم ير مجلس التأديب — الذي كنت عضوا به — حاجة لانتظار نتيجة المحاكمة الجنائية ، فأنجز اجراءاته وأصدر حكما يقضى « بفصل » الموظف . ولعل المجلس جاز قصده في الصباغة ، فعقد مقارنة بين الجريمة التأديبية في هذه الحالة وبين مقابلها في قانون العقوبات ، فقال تبريرا للعقوبة القاسية أن ما نسب الى الموظف وثبت في حقه هو عبارة عن اختلاس ، وتزوير . وببدو أن الدفاع عن الموظف كان باعا ، فذهب الى المحكمة الجنائية بقرار الفصل الصادر من مجلس التأديب ، واستطاع أن يستدر عطف المحكمة ، فقضت ببراءة المتهم مما نسب اليه جنائيا !! وهنا ظهرت براعة الدفاع ، فذهب الى المحكمة الادارية العليا وطرح موضوع التعارض بين حكم مجلس التأديب بالفصل لأن الموظف « اختلس وزور » وبين الحكم الجنائي

بالبراءة !! وبالرغم من استقرار قضاء المحكمة الادارية العليا على استقلال مجال كل من المسئولين — كما سنرى تفصيلا فيما بعد — فانها قضت بالغاء عقوبة الفصل !! ولكن المحكمة — أمام ثبوت الأفعال الخاطئة المنسوبة الى المتهم — لم تلتزم المنطق حتى نهايته وتتقضى بالبراءة ، كما فعلت المحكمة الجنائية ، وانما وقعت على المتهم عقوبة أخرى أخف من عقوبة الفصل ، عن ذات الأفعال التي برىء على أساسها جنائيا !! وكانت خاتمة المطاف حصول الموظف على تعويض من الجامعة يساوى مجموع مرتباته عن المدة بين إيقافه عن العمل وعودته اليه !! ولا يخفى على القارئ أن « العملية » انتهت لا إلى عقاب ، بل الى منح الموظف المحاكم أجازة بمرتب !! وهذا المثال يوضح مدى التعارض الذى أشرنا اليه بين منطق الضمان ومنطق الفاعلية !!

أمام هذه السابقة ، استقر مجلس التأديب — الذى كنت عضوا فيه — على أن يوقف اجراءات التأديب بالنسبة الى كل موظف يحال الى المحاكمة الجنائية انتظارا الى نتيجة هذه المحاكمة : فاذا حكم على الموظف « بعقوبة جنائية » أو فى « جريمة مخلّة بالشرف » ، اكتفى المجلس بالنتيجة المترتبة على هذا الجزء وهى الفصل ، والا نظر فى أمره ووقع عليه العقوبة التأديبية المناسبة فى ضوء ما يبرر عنه التحقيق والمحاكمة الجنائية^(١) .

وهذا المسلك اذا كان أكثر أمنا من المسلك الأول ، فانه يفسح الادارة فى مأزق فى بعض الحالات يتمثل فيما يلى : اذا كان الموظف المحال الى المحاكمة الجنائية ، مقبوضا عليه لحساب تلك المحاكمة فلا صعوبة فى الأمر . ولكن اذا كان لم يقبض عليه اطلاقا ، أو أفرج عنه بعد القبض عليه ، فان ارجاء المحاكمة التأديبية انتظارا للمحاكمة

(١) ولقد وجدنا أن بعض قوانين الدول العربية المنظمة لأمور العاملين قد قننت الحكم السابق تشريعا ، وسوف نشر الى ذلك فى موضعه فى هذا المؤلف .

الجنائية سينتهى بالادارة الى أن تسلك أحد سبيلين : فاما أن تدعه في عمله رغم الاتهام الجنائي الموجه اليه ، والذي قد لا يتفق مع حسن سير المرفق استمراره فيه : واما أن توقفه عن عمله ، فتضطر الى تحمل نصف مرتبه على الأقل دون أن يؤدي للادارة عملا ، وقد ينتهى الأمر بفصلة !!

وهنا أيضا نلمس للمرة الثانية التعارض بين منطق « الضمان » وبين « فاعلية الادارة » ، ولكنه ليس الا وجها من التناقض الكبير بين الرغبة في « أعمال السلطة » والرغبة في المحافظة « على الحرية » ، أو ما يعبر عنه بالفرنسية "Le conflit liberté autorité"

ثانيا - المسؤولية المدنية : اذا ما ارتكب الموظف خطأ تأديبيا ، وترتب عليه ضرر بالنسبة الى الادارة أو الأفراد ، فانه يتعرض لتحمل النتائج المالية لهذا الخطأ وفقا لقواعد المسؤولية المدنية المقررة في هذا الصدد . ولقد سبق لنا علاج هذا الموضوع باستفاضة في الكتاب الثانى من مطولنا في القضاء الادارى . ومن ثم فاننا نكتفى بالاحالة الى هذا المرجع ، مع ابداء الملاحظات التالية :

١ - لا يتحمل الموظف النتائج المالية لأخطائه التأديبية الا اذا كان خطؤه من قبيل « الأخطاء الشخصية » وفقا للمدلول الفنى لهذا الاصلاح والذي سبق تحديده بالتفصيل في مؤلفنا الذى سبقته الاشارة اليه . ولقد قنن المشرع هذا المبدأ - الذى نادى به الفقه ، وأقره القضاء - لأول مرة في المادة ٥٨ من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ والتي تنقضى بالا « يسأل العامل مدنيا الا عن الخطأ الشخصى » وقد ورد ذات الحكم في القانونين التاليين . وهكذا أعفى المشرع العاملين الخاضعين للقانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ والقانون الحالى رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ من التبعة المالية فقط - دون المسئوليتين التأديبية والجنائية - تشجيعا لهم على الابتكار ، وتحمل المسؤولية .

وفيما يلى نعرض بعض الأمثلة الحديثة لما اعتبره القضاء الادارى خطأ شخصيا أو خطأ مصلحيا :

(أ) أخطأ سجل كلية الطب بحسن نية في رصد درجة تقدير أمد الخريجين المرشحين لوظيفة معيد في مادة التخصص ، فرصد جيد جدا ، بدلا من جيد ، فعين الخريج معيدا على أساس هذا الخطأ . ونتيجة لتظلم أحد المتنافسين ، كشف الخطأ مما أدى الى سحب قرار التعيين ، ولحق الخريج ضرر من جراء سحب قرار التعيين ، فقاضى مجلس الدولة بتعويضه ، ولكنه لم يعتبر خطأ المسجل من قبيل الأخطاء الشخصية التي يتحمل آثارها في ماله الخاص . وقالت المحكمة الادارية العليا في هذا الخصوص : « ومن حيث انه لا خلاف في أن الخطأ الذي وقع من موظف التسجيل يعتبر من قبيل الأخطاء المصلحية المنسوبة الى المرفق ذاته ٠٠٠ الأمر الذي من شأنه أن يجعل تصرف المسجل المذكور غير مصطبغ بطابع شخصي أو نفع ذاتي ، وانما هو على كل حال خطأ مصلحي من جانب الادارة ٠٠٠ » (حكم المحكمة الادارية العليا في ٣٠ أبريل سنة ١٩٦٣ ، س ٨ ص ١٠٦٤) .

(ب) وأفتت الجمعية العمومية للقسم الاستشاري في ١٤ يونية سنة ١٩٦٧ (س ٢١ ص ٢٢٥) بأن المادة ٦٨ من لائحة المناقصات والمزايدات توجب على لجنة البت أن تسترشد عند اصدار قراراتها فيما يعرض عليها بالأثمان الأخيرة السابق التعامل بها محليا أو خارجيا ، وبيان هذه الأثمان بكشف التفريغ مع ذكر تاريخ التعامل ، كما توجب الاسترشاد أيضا بأسعار السوق ، وأن اغفال هذا الاجراء يستوجب المسؤولية الادارية والمدنية . ولكن الموظف لا يسأل الا عن خطأ شخصي وفقا للمادة ٥٨ من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ « ومن حيث ان الخطأ يعتبر شخصا اذا كان العمل الصادر مصطبغا بطابع شخصي . أما اذا كان العمل الصادر غير مصطبغ بطابع شخصي . وينم عن موظف عرضة للخطأ والصواب ، فان الخطأ في هذه الحالة يكون مصلحيا . فالعبرة بالقصد الذي ينطوي عليه الموظف وهو يردى واجبات وظيفته ، فكلما قصد النكالية أو الاضرار أو تغيا منفعته الذاتية ، كان خطؤه شخصا يتحمل هو تبعاته ، وكذلك كلما كان الخطأ جسيما . ومتى كان يبين من استظهار وقائع موضوع الدعوى أنه وان

(٣٠ قضاء التأديب)

كان هناك خطأ من أعضاء اللجنة من أساتذة الكلية الا أن هذا الخطأ لا يرقى الى مرتبة الخطأ الشخصي . بل هو خطأ مصلحي اذا لم يثبت من الظروف التي ارتكب فيها الخطأ ، ومن التحقيق الذي أجرته النيابة الادارية أن أحدا منهم قصد الاضرار أو تغيا منفعة ذاتية لنفسه أو لغيره ، بل ثبت أن خطأهم انما هو خطأ عامل عرضة للخطأ والصواب » .

(ج) وبذات المعنى فتوى الجمعية نفسها في ١٢ يوليو سنة ١٩٦٧ (س ٢١ ، ص ٢٤٢) بخصوص مسؤولية الموظفين المختصين عن سرقة آلة حاسبة من الهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية .

وعلى العكس من ذلك ، أفتت الجمعية العمومية بوجود خطأ شخصي في الحالتين التاليتين :

(د) اعتدى موظف بالضرب على آخر في الطريق العام وهما يؤديان عملاً مصلحياً ، وطارده محاولاً اللحاق به في غير حيطة ولا حذر ، حتى سقط المعتدى عليه في الطريق العام المعرض لمرور السيارات والركبات ، فصدمة سيارته أودت بحياته . وقد حوكم المعتدى جنائياً ، وحكم عليه كما قضى بالتعويض لورثة المجنى عليه . وفي صدد نوع الخطأ المنسوب الى الموظف المخطئ ، قالت الجمعية العمومية « ومن حيث أن الخطأ المتقدم الذكر وقع من العامل المذكور أثناء تأدية عمله وبمناسبتة ، وأنه ثابت في حقه ، وقد بلغ حداً من الجسامه لا يمكن معه الا نسبته الى مرتكبه ، واعتباره خطأً شخصياً تقع مسؤوليته على عاتق العامل شخصياً فيسأل عنه في ماله الخاص » . فتوى الجمعية في ٣ نوفمبر سنة ١٩٦٥ ، س ٢٠ ، ص ٣٠) .

(هـ) ثبت قبل المهندس المختص بأعمال الرسم وتوقيع الناطق على الخرائط بمراقبة المناجم «اهماله وعدم دقته في عمله ، حيث أدلى في ١٦ من مارس سنة ١٩٦٣ ببيان غير صحيح عن منطقة الطينة

بالكيلو ٦٦ بطريق مصر الفيوم ، اذ أقر كتابة بخلو هذه المنطقة من التراخيص للخير مما أدى الى اشهار مزايده عنها ألغيت بعد ذلك عندما تبين عدم خلوها وأنها مشغولة .. حالة كون مثل هذا البيان مما يخلّ في حدود الواجبات الوظيفية الأولى للعامل المذكور ، ويعتبر من صميم اختصاصه ، وكون الخطأ ينطوي على اخلال جسيم بهذه الواجبات بوصفه خطأ في تحرى الواقع وفي تقريره لا عذر له فيه ، وليس بخطأ في التقدير مما يمكن اغتفاره بسبب اختلاف الرأى في شأنه » وانتهت الفتوى الى أن هذا الخطأ يعتبر خطأ شخصيا يسأل عنه الموظف في ماله الخاص . ثم استطردت قائلة : « هذا ولا تملك الادارة بتخفيف الجزاء الادارى أو بسحبه اعفاء مرتكب المخالفة من المسؤولية المدنية عن فعله الخاطيء لأنها بذلك انما تنزل عن مال من أموال الدولة . ومثل هذا النزول لا يجوز الا بالشروط التى نص عليها القانون رقم ٢٩ لسنة ١٩٥٨ بشأن التصرف بالمجان فى أموال الدولة . وهو الذى يتطلب فى التنازل عن هذه الأموال أن يكون بقصد تحقيق غرض ذى نفع عام . ولا يتحقق وجه النفع العام فى اعفاء الموظف من المسؤولية المدنية الناجمة عن تقصيره فى أداء واجبات وظيفته » (فتواها فى ٢٩ يونيه سنة ١٩٦٦ ، س ٢٠ ، ص ٣٢٥) (١) .

٢ — على أنه اذا كان مرجع الضرر الى أخطاء مشتركة بين الموظف والادارة ، بمعنى أن الخطأ الشخصى للموظف لم يكن هو السبب الوحيد لاجداث الضرر ، بل شارك فى ذلك أخطاء مصلحة ،

(١) كما ان المحكمة الادارية العليا قضت فى حكمها الصادر فى ٢٧ أكتوبر سنة ١٩٦٨ (س ١٤ ، ص ١) بان خطأ المدرس الذى تطوع بالاشراف على فصل المدرسة أثناء الاجازة الصيفية فى غيبة زميله المنوط به القيام بهذا العمل ، والذى أهمل هذا الشراف كلية ما ترتب عليه موت النحل ، يعتبر خطأ شخصيا ، يسأل عنه المدرس فى ماله الخاص . واجازت للادارة خصم ثمن النحل الميت والسل المفقود من مرتبه بموجب القانون رقم ١١١ لسنة ١٩٥١ المعدل بالقانون رقم ٢٢٤ لسنة ١٩٥٦ . والفت الحكم المطعون فيه ، والذي ذهب الى اعتبار للخطأ فى هذه الصورة خطأ مصلحة .

فان التعويض يوزع بين الادارة وبين الموظف بنسبة نصيب كل منهما في الخطأ الذي أحدث الضرر (١) .

فاذا تعدد الموظفون المسؤولون عن الأخطاء الشخصية التي تسببت في احداث الضرر ، فان التعويض يوزع بينهم بنسبة نصيب كل منهم في الخطأ . وقد آفرت المحكمة الادارة العليا بحق الوزارة التي يتبعها الموظفون المخطئون في تحديد نصيب كل موظف من المسؤولية ، وفي تحصيل المبالغ المستحقة قبله بطريق التنفيذ المباشر اعمالا لحكم القانون الذي يسمح للادارة باسترداد ما تتحمله بسبب خطأ الموظفين . وذلك تحت رقابة القضاء بطبيعة الحال (حكمها الصادر في ٦ يونية سنة ١٩٦٥ ، س ١٠ ، ص ١٥٦٩) .

٣ - وهنا أيضا يستقل مجال المسؤولية المدنية ، عن المسؤولية التأديبية المترتبة عن ذات الفعل ، بالنظر الى اختلاف الشروط التي تتحقق بها المسؤولية في كل حالة . فليس كل خطأ تأديبي يثبت قبيل الموظف يؤدي تلقائيا الى مسؤوليته المدنية ، بغض النظر عن فكرة الخطأ الشخصي والخطأ المصلحي التي أقرها المشرع بالنسبة الى العاملين الخاضعين للقانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ ، ثم للقانون الجديد رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ . وكما تقول محكمة القضاء الاداري في حكمها الصادر في ١٣ يناير سنة ١٩٦٥ (س ١٤ ، ص ١٩٨) « ومن حيث ان المسؤولية عن تعويض الأدوات الفاقدة أو التالفة هي مسؤولية مدنية يشترط لتحقيقها أن يتوافر الخطأ والضرر ورابطة السببية بينهما ، ومن حيث ان الاهمال المنسوب الى المدعى ليس سببا مباشرا لما تكشف من عجز ، ذلك أن اعمال المدعى في عدم تحريك واجبات أفراد القسم ، وعدم اتخاذه الاجراءات اللازمة لكشف العجز قبل استفحاله رغم سبق ابلاغه بوجود مثل هذا العجز ، إنما هي أخطاء ادارية كأن

(١) راجع في التفاصيل حكم المحكمة الادارية العليا الصادر في ٥ ديسمبر سنة ١٩٦٤ (س ١٠ ، ص ١٠٢) وقد صدر بخصوصه فتد علية مجوهرات بخطأ شخصي ومصلحي في ذات الوقت .

من شأنها أن تعذر تحديد المسئول الحقيقي عن العجز ، وهي بهذه المناسبة — أن جاز مؤاخذة المدعى عنها تأديبيا — لا تصلح أساسا لقيام المسئولية المدنية في جانبه عن العجز المذكور ، إذ يشترط لتوافر رابطة السببية بين الخطأ والضرر ، أن يكون الخطأ هو الذى تسبب مباشرة في وقوع الضرر ، وليس كذلك الأخطاء المنوّه عنها .

٤ — ويصدق ذات المعنى لو كان الخطأ التأديبي مكونا لجريمة جنائية : فقد تبادر الى الذهن في وقت من الأوقات أن الخطأ التأديبي اذا ثبت قبل الموظف بحكم جنائي ، فان مسئوليته المدنية عنه تتحقق تلقائيا وبمقتضى حجية الحكم الجنائي . ولكن مجلس الدولة الفرنسي عدل عن هذا المسالك منذ أمد طويل (١) ، ويميز بين مجال الحكم الجنائي ، وبين مجال المسئولية المدنية عن ذات الفعل الذى صدر بخصوصه الحكم الجنائي . ومع ذلك فقد يدق الحال في بعض المجالات ، كما في المثال التالي : انقلبت سيارة حكومية في الطريق الصحراوي بين القاهرة والاسكندرية مما أدى الى اصابة بعض الركاب فضلا عن العربية ذاتها . وثبت من التقرير الفنى الهندسى أن الحادث وقع قضاء وقدرًا لعب في السيارة والطريق ، وأن السائق قد جاوز السرعة المسموح بها . ولكن المحكمة الجنائية قضت بإدانة السائق لتجاوزه حد السرعة المسموح به . واستنادا الى هذه الادانة ، خصمت جهة الادارة من مرتب السائق المبالغ الناجمة عن الحادث ، فظمن أمام المحكمة الادارية المختصة بالغاء قرار الخصم ، فأجابته الى طلبه ، وقضت بإبطال القرار الصادر بالخصم استنادا الى أن « حادث انقلاب السيارة مرده الى عدم انضباط عجلة قيادتها ، فضلا عن انخفاض مستوى الأرضية انزلية التى انحرفت اليها السيارة عن مستوى الطريق الصحراوي ، مما أدى الى انقلابها . ومن ثم فان الحادث لم ينشأ عن رعونة المدعى أو عدم تبصره أو قصد سيء »

(١) راجع تطور قضاء مجلس الدولة الفرنسي في هذا الخصوص منذ حكم « تبايز » المشهور في الكتاب الثانى من مطولنا في القضاء الإدارى « التمويض وطرق الطعن في الأحكام » .

متعمد من جانبه ، كما أن ما وقع منه لا يعد خطأ جسيما ، بل هو خطأ مرفقى ، وعلى هذا تكون مسئولية تعويض الأضرار الناجمة عن الحادث على عاتق القوات البحرية دونه » .

ولكن المحكمة الادارية العليا — عندما طعن لديها في هذا الحكم — لم تقر وجهة نظر المحكمة الادارية ، فبعد أن استعرضت الحوادث السابقة ، وقفت عند حقيقة أن السائق خالف الأوامر ، وجاوز السرعة المسموح بها ، وأنه صدر عليه حكم جنائي ، وأصبح هذا الحكم نهائيا ، وقالت : « ومن حيث أن الحكم المطعون فيه أقام قضاءه على نفى وقوع خطأ من جانب المدعى يعد خطأ جسيما ، واسناد هذا الخطأ الى المرفق ذاته ، مع أن المدعى قد قدم للمحاكمة الجنائية عن الخطأ الذى نسب اليه والذى وقع منه بالمخالفة لأوامر قيادة القوات البحرية ولوائح المرور ، وقضى بإدانته من أجله جنائيا باعتباره خطأ شخصيا جسيما بلغ حد الجريمة التى تقع تحت طائلة قانون العقوبات . ومن حيث أن الحكم الصادر بإدانة المدعى جنائيا ، والذى أصبح نهائيا ، وحائزا قوة الأمر المقضى بما يجعله حجة بما فصل فيه ، بحيث لا يجوز قبول دليل ينقض هذه القرينة ، قد أقام قضاؤه بإدانة المدعى على أنه أخطأ ، لكونه لم يتحقق من صلاحية السيارة قبل استعمالها بالمخالفة لما تفرضه عليه القوانين واللوائح والأوامر ... ولما كانت المادة ٤٠٦ من القانون المدنى تنص على أن « لا يرتبط القاضى المدنى بالحكم الجنائى الا فى الوقائع التى فصل فيها هذا الحكم ، وكان فصله فيها ضروريا » فان الحكم الجنائى يقيّد القضاء المدنى بمعناه الواسع الذى يشمل القضاء المدنى والتجارى ، والادارى ، ويتمين — والحالة هذه — اعتبار المدعى مسئولا مدنيا عن تعويض الأضرار التى نشأت عن الخطأ الذى وقع منه ، وثبت فى حقه » . (حكمها فى ١٢ نوفمبر سنة ١٩٦٧ ، س ١٣ ، ص ٧٨) .

وتوحى بعض فقرات هذا الحكم ، لا سيما حيث يقول : « وقضى بإدانته من أجله جنائيا باعتباره خطأ شخصيا بلغ حد الجريمة التى تقع تحت طائلة قانون العقوبات » بأن المحكمة الادارية العليا ، ترى

أن ارتكاب الموظف لخطأ يقع تحت طائلة قانون العقوبات يعتبر في جميع الأحوال خطأ شخصياً ، وهو المذهب المهيمن في قضاء مجلس الدولة الفرنسي منذ أمد بعيد ، ومنذ صدور حكمه المشهور في قضية « تبارز » . والواقع كما ذكرنا ، أنه لا ارتباط حتمي بين الجريمة الجنائية ، وبين الخطأ الشخصي للموظف . بمطلوبه الغنى المعروف . لاختلاف الأسس التي يقوم عليها كل من الأمرين ، والذي درسناه تفصيلاً في الكتاب الثاني من مطولنا في القضاء الإداري : ان حجية الحكم الجنائي تنحصر في اسناد خطأ الى السائق ، هو أنه « تجاوز السرعة ولم يثبت من سلامة العربة قبل استعمالها » . وفي هذا المجال لا يقبل من السائق مجادلة ، لأن اثبات العكس يتنافى مع حجية الحكم الجنائي ، وهي حجية مطلقة . ولكن المسؤولية المدنية عن ذات الأخطاء تتجاوز هذا النطاق ، لأنها تشير تساؤلات أخرى ، لا علاقة لها بالحجية ، وتنحصر فيما يلي : مع التسليم بالخطأ الثابت قبل السائق ، هل يعتبر هذا الخطأ هو السبب فيما وقع من ضرر ؟ ! أو على الأقل ، هل يعتبر هذا الخطأ ، هو الخطأ الوحيد ؟ ! ثم مع الإجابة على ذلك بالإيجاب ، هل يعتبر خطأ السائق شخصياً خالصاً ، يستتبع أن يتحمل وحده نتيجة الأضرار المادية المترتبة على الحادث ؟ !

لقد عرض مجلس الدولة الفرنسي لحالة مشابهة ، وإن كان خطأ السائق أفحش ، فقد قاد أحد السائقين سيارة حكومية وهو سكران ، مما ترتب عليه وقوع حادث ألحق أذى بالعربة وبركابها . وقد ثبت من الفحص أن فرامل العربة كانت سيئة ، ففرض المجلس بتوزيع عبء الضرر بين الإدارة وبين السائق ، على أساس أن قيادة العربة في حالة سكر يعتبر خطأ شخصياً ، وأن تسليم الإدارة للعربة وهي في حالة سيئة يعتبر خطأ مصلحياً ، وأن كلا من الخطأين قد ساهم في إحداث الضرر (١) . ولهذا فإننا نميل الى تطبيق ذات المبدأ في القضية المشار اليها .

(١) راجع تفاصيل القضية في الكتاب الثاني من مطولنا في القضاء الإداري ، تحت عنوان « الخطأ الشخصي » .

٥ - ولقد طبقت المحكمة الادارية العليا حجية الحكم الأدنى في المسؤولية تطبيقا سليما ، وذلك في حكمها الصادر في ٦ يونية سنة ١٩٦٥ (س ١٠ ، ص ١٥٦٩ وقد سمقت الإشارة اليه) ، في قضية تتعلق بظروفها فيما يلي : أوقف ضابط نقطة عربية تحمل مواشي مسروقة ، وتركها في مكانها لمدة شهرين ونصف دون حراسة جدية ، مما ترتب عليه تلف العربى ، وسرقة بعض أجزائها ، وتعطل صاحبها عن العمل . رفع صاحب العربى دعوى تعريض ضد وزارة الداخلية باعتبارها مسؤولة عن أخطاء تابعيها ، وقضى له بالتعويض المناسب أمام المحكمة الابتدائية كما أيد الحكم استئنافيا (١) : وكان الحكم يقضى بالتعويض ضد وزارة الداخلية ، متضامنة مع مأمور المركز الذى وقعت الحادثة في نطاق اختصاصه باعتباره تابعا .

ولما أرادت وزارة الداخلية أن ترجع على تابعيها ، شكلت لجنة لفحص الخطأ الذى تسبب في الحكم ضدها بالتعويض ، تمهيدا للرجوع على تابعيها المتسببين في الخطأ ، اذا توافرت أسباب الرجوع على التفصيل السابق . وانتهت اللجنة المشار إليها الى أن المسؤولية مشتركة بين المأمور ، وبين ضابط النقطة الذى أوقف العربى ، ولم يتخذ الاحتياطات اللازمة لحراستها ، فأصدرت الوزارة قرارا بتحميل كل من المأمور وضابط النقطة نصف المبلغ المحكوم به على الوزارة ، وتحصيله من مرتب كل منهما عن طريق التنفيذ المباشر . طعن ضابط النقطة في القرار الصادر بتحميله نصف المبلغ المحكوم به ، استنادا الى حجية الحكم الصادر في مراجعة كل من وزارة الداخلية ومأمور المركز ، فقضت محكمة القضاء الادارى بإلغاء القرار الصادر ضد الضابط على أساس أنه يتعارض مع حجية الأمر القضى المشار إليها ، ولكن المحكمة الادارية العليا ألغت بحق هذا الحكم وقررت المبادئ التالية :

(١) الاختصاص بقضايا المسؤولية عن أعمال الإدارة المادية كان معقودا للمحاكم العادية في مصر ، راجع في التفاصيل الكتاب الثانى من هذا الطول .

— أن حكم القضاء فصل في خطأ التابعين فحسب . وحكم على الوزارة باعتبارها متبوعة ، أى أن حجية الحكم الصادر بالتعويض إنما تقتصر على أن ثمة خطأ وقع من تابعى وزارة الداخلية يقتضى الحكم بالتعويض على سبيل التضامن بين الوزارة وبين تابعيها .

— أن الحكم لا يحوز حجية في توزيع المسؤولية بين التابعين . لأن هذا أمر لم يثر أمام القضاء . ومعنى ذلك ، أن الحكم الصادر بالتعويض لو حدد مسؤولية كل متبوع من التابعين ، لاكتسب الحجية فيما قضى به .

— أن للوزارة أن تحدد مسؤولية كل تابع من تابعيها عن الخطأ الثابت قبلهم بحكم القضاء ، وإن ترجع عليه بما يناسب الخطأ الثابت قبله . وذلك إذا ما توافر في الخطأ المنسوب إليه وصف الخطأ الشخصى بطبيعة الحال — وأن تحصل المبالغ المستحقة بطريق التنفيذ المباشر كما ذكرنا .

٦ — واستقلال المسؤولية المدنية عن كل من المسؤولين التأديبية والجنائية ، أظهر في حالة الحكم بالبراءة أو صدور قرار من النيابة العامة بالحفظ ، فكل ذلك لا يمنع من السير في الدعوى المدنية لاختلاف الأسس التى تقوم عليها كل من المسؤوليتين المدنية والجنائية ولو كان ذلك عن ذات الأفعال . وبهذا المعنى أفقت الجمعية العمومية للقسم الاستشارى فى ١٣ يناير سنة ١٩٦٥ (س ١٩ ، ص ٢٠٦) بأنه إذا أصدرت النيابة العامة قرارا بحفظ اندعوى ضد أحد سائقى سيارات القوات الجوية المتهم بالحق اذى بسيارة أخرى فانه « لا يترتب على حفظ الدعوى جنائيا منع حق المدعى المدنى فى الادعاء مدنيا ، اذ لكل من المسؤوليتين مجالها . وهذا ولا تسرى حجية الحكم الجنائى الا بالنسبة الى الأحكام الجنائية وحدها ، ولا تسرى فى حالة قرارات سلطات التحقيق فهذه القرارات أيا كانت صورتها لا تؤثر فى الدعوى المدنية » .

٩ - فالمسئولية - في النطاق القانوني - عن الأعمال الخاطئة التي تصدر من عمال الادارة ، تنحصر في ثلاث مجالات : المجال التأديبي ، والمجال الجنائي ، والمجال المدني . ولكن المسؤولية عن تلك الأخطاء تتمدى المجال القانوني ، لكي تندرج في نطاق الدين والأخلاق . وبالرغم من أن جزاء هاتين المسئوليتين يكمن في عقاب الله ، ونظرة الاحتقار التي يسلمها المجتمع على من يستهين بقيمه الأخلاقية ، ومع تسليمنا بتراجع القيم الدينية والأخلاقية ، نظرا للتحويلات الاجتماعية العنيفة التي تجتاح دول العالم أجمع في أعقاب الحربين العالميتين الأخيرتين ، والتي أدت بكثير من الشعوب الى التشكك في جميع القيم القديمة التي عاشوا في ظلها حتى الآن . . نقول انه مع التسليم بذلك كله ، فاننا لا نمك الا أن ننبه من الآن الى الارتباط الوثيق بين « تأديب العاملين » وبين القيم الروحية والأخلاقية في الشعب الذي يخدمه أولئك العاملون ! ! ويرجع ذلك الى أسباب عديدة أهمها :

أولا : أن عنصر الدين والأخلاق وما يستمد منهما من قيم يعتبر عنصرا أساسيا في تكوين الجريمة التأديبية أو الخطأ التأديبي ، المنسوب الى العامل . ولا يجدى العامل - اذا تنكر الى تلك القيم - جهله بمبادئ الدين أو الأخلاق أو عدم إيمانه بها . ويحرص قضاؤنا الإداري - وعلى رأسه المحكمة الادارية العليا كما سنرى تفصيلا فيما بعد - على إبراز هذا المعنى وتأصيله ، ليكون خارج نطاق كل جدل . بل سوف نرى أن ذات المبدأ يطبق في الدول الأوروبية التي هجرت شعوبها أو كادت التقاليد الدينية التي كانت تسودها قديما . وهذا بعكس مجتمعنا العربي ، الذي يرتبط تاريخه - بماضيه وحاضره ومستقبله - بالقيم الروحية المستمدة من رسالات السماء التي كرم بها الله وطننا العربي .

وثانيا : لأن الاحساس الديني والأخلاقي يستهدف - في مجال الوظيفة العامة - ما يستهدفه التأديب . فالتأديب - كما ذكرنا - يرمى الى حث العاملين على أداء واجباتهم الوظيفية على نحو أمثل

تحت تهديد العقاب • والدين والأخلاق يستهدفان ذات الغاية ، ولكن بوازع من النفس والضمير • وغنى عن البيان أن الفسارق كبير بين الواسيلتين ، وبين فاعلية كل منهما • ان سلاح التأديب قد يجبر العامل على أن يعتمد عما يوقعه تحت طائلة العقاب ، ولكنه — بكل تأكيد — لن يؤدي به الى أن يبذل من ذات نفسه ، ما يبلغ بطاقته الانتاجية أقصى مداها ، وما يحقق الخدمة للمواطنين في أفضل ظروفها !

ان الاحساس الديني وتقديس الواجب ، هو وحده الذي يصل بالعاملين الى المرتبة التي نتمناها ! وهو الذي يجعل حاكما كمر : لا سلطان لأحد من البشر عليه : يعس بالليل ، ويخدم بنفسه المرضى والعاجزين ومن تغيب ذوهم في الحرب ، ويحيا حياة عامة المسلمين ليكابد ما يكابدونه ، وشعاره في ذلك « كيف يعينني أمر الرعية اذا لم يصبنى ما أصابها ؟ ! ! » (١) والدين وتقديس الواجب هو الذي يجعل عمال الادارة يؤدون واجبههم وهم سعداء : لا لجرد الحصول على ما تغله الوظيفة العامة من مزايا مادية وأدبية ! ! ان جميع أجهزة الرقابة وأساليبها تمجز عن ملاحقة العامل في حياته العامة والخاصة • وأساليب الحياة الماصرة — نظرا لظروف التطور التي يمر بها المجتمع — تحيط العاملين بكافة صنوف المخرجات التي يعجز الكثيرون عن مقاومة آثارها • ولكن التربية الدينية والأخلاقية السليمة هي الدرع التي تقى العامل وتحصنه ضد كل اغراء •

ولهذا فان التأديب اجراء علاجي ! والتربية السليمة هي الاجراء الوقائي ! وحكمة الأجيال أن الوقاية خير من العلاج ! وهذا ينتهي بنا مرة أخرى الى مجال علم الادارة العامة •

(١) لأجل هذا أخرجنا مؤلفا عن عمر بعنوان « عمر بن الخطاب وأصول السياسة والادارة الحديثة » علجنا فيه — في ضوء مبادئ السياسة والادارة الحديثة — لماذا كان عمر قائدا اداريا ناجحا ، طبعه ١٩٦٩ وسنة ١٩٧٥ • ولذلك فانتنا نحيل الى هذا المرجع في توضيح المعنى الذي اشرنا اليه اجمالا في المتن •

١٠ — والملاحظ أن تأديب العاملين يقوم على الأفكار الأساسية التالية :

أولا : فكرة الجريمة التأديبية : من حيث التعرف بها ، وتحديد عناصرها ، والمبادئ القانونية التي تقوم عليها ، وصلتها بالأفكار القانونية المقاربة .. الخ .

ثانيا : فكرة الجريمة التأديبية : من حيث التعريف بها ، وتحديد بينها وبين الجريمة التأديبية ، وأثرها على حياة العامل الوظيفية ، وكيفية التخلص من معقباتها ، وآثار الاتجاهات الاجتماعية المعاصرة على كل ذلك .. الخ .

ثالثا : السلطة التأديبية : أي جهة الإدارة التي تملك توقيع العقاب ، والأوضاع المختلفة لتلك السلطة عملا ، وتنوعها بين الرئيس الإداري الفرد ، وبين « السلطة الجماعية » ، وبين الطابع الإداري ، والقضائي وشبه القضائي لسلطة التأديب ، وتقييم كل ذلك عملا .

رابعا : إجراءات التأديب : منذ تحريك الاتهام ، حتى صدور العقوبة التأديبية من الجهة المختصة ثم تنفيذ هذه العقوبة .

تلكم هي العناصر الأربعة التي يقوم عليها أي نظام تأديبي في أي جماعة تخضع للتأديب . ولكننا رأينا من المصلحة ، ومن كمال العرض ، أن نضيف إليها عنصرا خامسا ، وهو عنصر الرقابة القضائية على النشاط التأديبي . وإذا كنا قد درسنا طرق الطعن في الأحكام بصفة عامة في الكتاب الثاني من هذا المطول ، فإن الرقابة القضائية على القرارات والأحكام التأديبية تتميز بخصائص تستحق معها أن تدرس على حدة ، على الأقل بالنسبة إلى تلك الميزات ، مع الإحالة في الأحكام العامة إلى دراستنا السابقة .

ونرى أن نخصص لكل موضوع من تلك الموضوعات الخمسة بابا مستقلا .

الباب الأول

الجريمة التأديبية

(أو الذنب الإداري)

نعرض في هذا الباب أولاً لتحديد الجريمة التأديبية بصفة عامة من حيث التعريف بها ، وعناصر تكوينها ، ثم ندرس محاولات تصنيف الجرائم التأديبية والمبادئ المستقرة في هذا الصدد ، ونختتم هذا الباب بدراسة مقارنة بين الجرائم التأديبية والجرائم في قانون العقوبات من حيث أوجه الشبه والخلاف ، وانعكاس ذلك على الموظف العام .

الفصل الأول

التعريف بالجريمة التأديبية وعناصرها

التعريف بالجريمة التأديبية :

١ - يستعمل القضاء مصطلحات متعددة لتسمية الخطأ الذي يرتكبه الموظف ويؤدي الى وقوعه تحت طائلة العقوبات التأديبية .
ومن أشهر مصطلحاته في هذا الصدد :

أولاً - الجريمة التأديبية :

وهذه أكثر التسميات شيوعاً في القضاء والفتوى واللغة الفقهية .
ومن ثم فإننا نعتمدها في هذا المؤلف ، لا سيما وأنها تشير الى التشابه والرابطة بين الجرائم التأديبية وبين الجرائم الجنائية . ومن أحكام القضاء الإداري في هذا الصدد :

— قول محكمة القضاء الإداري : « لكي تكون ثمة جريمة تأديبية تستوجب المؤاخذة وتستأهل العقاب ، يجب أن يرتكب الموظف فعلا أو أمعالا تعتبر أخلاقا بواجبات وظيفته أو مقتضياتها » (حكمها في ٢٥ نوفمبر سنة ١٩٥٣ س ٨ ، ص ١١٥ ، وفي ٢٣ ديسمبر سنة ١٩٥٣ س ٨ ، ص ٣١٩) .

— ومن قضاء المحكمة الإدارية العليا في هذا الخصوص قولها : « سبق لهذه المحكمة أن قضت بأنه لا تطابق بين نطاق الجريمة الجنائية والجريمة التأديبية » (حكمها في أول ديسمبر سنة ١٩٦٢ س ٨ ، ص ١٦٦) .

— وفي حكمها الصادر في ١٦ ديسمبر سنة ١٩٦٧ (س ١٣ : ص ٢٧٣) تقول : « ومن حيث أن الحكم المطعون فيه أقام قضاءه فيما يتعلق بالناء قرار الجزاء الثاني على الجرائم الإدارية التي جوزيت المطعون ضدها عنها جاء بعضها تحت أوصاف عامة .. ولم يتناول المحقق عناصرها المكونة للجريمة الإدارية » .

— وتستعمل الفتوى ذات المصطلح بكثرة . ومن ذلك قول الجمعية العمومية للقسم الاستشاري في فتاها الصادرة في ١٧ يناير سنة ١٩٦٥ (س ١٩ ، ص ٢٦٨) « ... فالجرائم التأديبية ليست محددة في القوانين على سبيل الحصر ، وإنما كل فعل يرتكبه الموظف يكون من شأنه ... يعتبر جريمة تأديبية يحق للجهة الإدارية محاسبته عليها ، وتوقيع الجزاء عليه » .

ثانيا — الذنب الإداري :

ومن التسميات الشائعة في القضاء الإداري اصطلاح « الذنب الإداري » وقد أستعملته المحكمة الإدارية العليا . ومن ذلك قولها في حكمها الصادر في ٥ يناير سنة ١٩٦٣ (س ٨ ، ص ٩٣٨) « أن تكيف الواقعة بما يجعلها من الذنوب الإدارية المستحقة للعقاب إنما مرجعه

الى تقدير الادارة « . وفي حكمها الصادر في ٢٥ نوفمبر سنة ١٩٦٧ (س ١٣ ، ص ١١١) تقول : « ان قضاء هذه المحكمة قد جرى على أنه للسلطات التأديبية سلطة تقدير خطورة الذنب الادارى وما يناسبه من جزاء » .

ثالثا — المخالفة التأديبية :

وهو اصطلاح أقل شيوعا من المصطلحين السابقين . وقد استعملته المحكمة الادارية العليا في حكمها الصادر في ٢٧ ديسمبر سنة ١٩٥٨ (س ٤ ، ص ٤٥٨) حيث تقول : « ان المخالفة التأديبية هي أساسا تهمة قائمة بذاتها مستقلة عن التهمة الجنائية » .

وواضح أن هذه المصطلحات تعبر عن معنى واحد ، ولهذا فان المحكمة الادارية العليا تستعملها معا أحيانا في حكم واحد كمتراذفات . ومن ذلك قولها : « ومن ثم فان الفعل الواحد كما يشكل جريمة من جرائم القانون العام ، يمكن أن يتمخض في ذات الوقت عن مخالفة تأديبية » وذلك بعد أن قررت في ذات الحكم أنه « لا تطابق بين نطاق الجريمة الجنائية والجريمة التأديبية » (حكمها في أول ديسمبر سنة ١٩٦٢ ، س ٨ ، ص ٦٦) .

٢ — وإذا تركنا التسمية جانبا ، وجدنا أن القضاء الادارى قد حرص على تصريف « الجريمة التأديبية » وابرار خصائصها ، وعناصرها ، والتمييز بينها وبين جرائم قانون العقوبات في العديد من أحكامه . ومن قضاء المحكمة الادارية العليا في ذلك :

— « سبب القرار التأديبي بوجه عام ، هو اخلال الموظف بواجبات وظيفته أو اتيانه عملا من الأعمال المحرمة عليه ، فكل موظف يخالف الواجبات التي تنص عليها القوانين أو القواعد التنظيمية العامة أو أوامر الرؤساء في حدود القانون أو يخرج على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته التي يجب أن يقوم بها بنفسه إذا كان ذلك منوطا به ،

وأن يؤديها بدقة وأمانة انما يرتب ذنبا اداريا يسوغ تأديبه ، ففتحه ارادة الادارة لتوقيع جزاء عليه بحسب الأشكال والأوضاع المقررة قانونا وفي حدود النصاب المقرر » (حكمها في ٥ نوفمبر سنة ١٩٥٥ ، س ١ ، ص ٤٣) (١) •

— وفي حكمها الصادر في ٢٢ مايو سنة ١٩٦٥ (س ١٠ ، ص ١٤٠٥) تقول : « كل عامل يخالف انواجبات المنصوص عليها في القانون أو يخرج على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته أو يظهر بمظهر من شأنه الاخلال بكرامة وظيفته يعاقب تأديبيا ، والأخطاء التأديبية قد ترتكب أثناء الوظيفة أو بمناسبة أدائها ، وذلك بمخالفة ما تفرضه من واجبات ايجابية أو نواه ، يستوى في ذلك أن ترد هذه الواجبات في نصوص صريحة أو أن تفرضها طبيعة العمل الوظيفي ذاته » •

— وبذات المعنى تقول الجمعية العمومية للقسم الاستشاري في فتواها الصادرة في ٢٧ يناير سنة ١٩٦٥ (س ١٩ ، ص ٢٦٨) « كل فعل يرتكبه الموظف من شأنه الاخلال بواجبات وظيفته أو مخالفة القوانين واللوائح يعتبر جريمة تأديبية يحق للجهة الادارية محاسبته عليها ، وتوقيع الجزاء المناسب عليه » •

٣ — ويستخلص من هذه التعريفات المتقاربة في معناها ومبناها أن الجريمة التأديبية هي « كل فعل أو امتناع يرتكبه العامل ويجافي واجبات منصبه » • ويقوم هذا التعريف على عنصرين أساسيين : أولا : العامل (أو الموظف) الذي يراد تأديبه • ثانيا : الخطأ أو الذنب الاداري • ونناقش هذين العنصرين في المبحثين التاليين :

(١) وبذات المعنى تقول في حكم أحدث صادر في ٢٨ ديسمبر سنة ١٩٦٨ ، س ١٤ : ص ١٦٥ : « ان سبب القرار التأديبي — في نطاق الوظيفة العامة — هو اخلال الموظف بواجبات وظيفته أو خروجه على مقتضياتها أو ارتكابه خارج الوظيفة ما ينعكس عليها » •

البحث الأول

العامل الذى يراد تأديبه

قلنا فى مقدمة هذا المؤلف ان التأديب جزء لا يتجزأ من نظام الوظيفة العامة . والمسلم به فى الوقت الحاضر أن مركز الموظف قبل الدولة هو مركز نظامى ، تحدد أوضاعه القوانين واللوائح . وقد أصبح هذا الأمر خارج نطاق الجدل ، وأضحى من المسلمات فى فقه القانون العام ، وتردده المحاكم الادارية والقضائية فى العديد من أحكامها المتعلقة بالموظفين بالنسبة لما يدخل فى اختصاص كل جهة من الجهتين (١) .

وليس موضوع هذا المؤلف دراسة الموظف العام . فالتأديب يفترض أن صفة الموظف العام قد سبق تحديدها . وانما نعرض هنا لما له علاقة مباشرة بموضوع التأديب مما لا تتسع المؤلفات العامة فى القانون لتحديده . ولما كنا قد سبق أن حصرنا موضوع هذا المؤلف فى الخاضعين للقانونين رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ و ٤٨ لسنة ١٩٧٨ ، فأننا نكتفى بذكر الايضاحات المتعلقة بهذين الفريقين من العاملين ، على أن نعقب على ذلك بتحديد المجال الزمنى للأمر التى يسأل عنها الموظف أو العامل استناداً الى هذه الصفة .

(١) تراجع فى التفاصيل اية طبعة من طبعات مؤلفنا « مبادئ القانون الادارى » فى موضوع عمال الادارة .

(م) — قضاء التأديب)

المطلب الاول

العاملون الخاضعون للقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨

(ومن قبله القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١)

١ — أول ما يلاحظ في هذا الصدد ، أن المشرع ابتداء من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ قد أخضع العاملين لنظام واحد ، فلم يميز بين موظف ومستخدم وعامل ، ونلمح في ذلك أثر الدفع الاشتراكي القائم على تكافؤ الفرص والقضاء على الفروق التي تستند الى غير العمل ، والكفاية الذاتية . بل ان المشرع زيادة في تدعيم منطق الضمان ، قد أزال التفرقة بين الوظائف الدائمة والمؤقتة كقاعدة عامة ، وبالنسبة الى ما لم يستثن بنص خاص .

وهكذا نصت المادة الثانية من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ على أنه « يعتبر عاملا في تطبيق أحكام هذا القانون كل من يعين في احدى الوظائف الدائمة أو المؤقتة بقرار من السلطة المختصة » . وتولت المادة الثالثة من ذات القانون تعريف كل منوظيفتين بقولها : « الوظائف العامة اما دائمة أو مؤقتة . والوظيفة الدائمة هي التي تقتضى القيام بعمل غير محدد بزمان معين .

أما الوظيفة المؤقتة فهي التي تقتضى القيام بعمل مؤقت ينتهى في زمن محدد ، أو تكون لغرض مؤقت . وتتضمن الميزانية سنويا بيانا بكل منهما » .

ولم يتضمن القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ كل هذه التفاصيل ، واكتفت المادة الرابعة منه بالنص على أن « يعتبر عاملا في تطبيق أحكام هذا القانون كل من يعين في احدى الوظائف الجينة بموازنة كل

وحدة • ويكون التعيين في الوظائف المؤقتة بالنسبة للمتمتعين بالجنسية المصرية أو الأجانب وفقا للقواعد التي تتضمنها اللائحة التنفيذية ، مع مراعاة الأحكام الخاصة بتوظيف الأجانب » •

وجاء التعريف أكثر اختصارا في المادة الأولى من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ ، حيث تقول في فقرتها الأخيرة « يعتبر عاملاً في تطبيق أحكام هذا القانون كل من يعين في إحدى الوظائف المبينة بموازنة كل وحدة » •

٢ — ولا كان القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ (إعادة تنظيم النيابة الادارية والمحاكم التأديبية) قد صدر عن الاتجاه القديم والقاضي بالتمييز في المعاملة بين الموظفين الدائمين والمؤقتين ، فان المحكمة الادارية العليا في حكمها الصادر في ١٧ فبراير سنة ١٩٦٨ (س ١٣ ، ص ٤٩٩) قد اعتبرت أن القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ قد عدل المادة ١٨ (١) من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ ، وأدخل في اختصاص المحاكم التأديبية الموظفين المؤقتين • ولأهمية هذا الحكم فاننا ننقل منه الفقرة التالية : « استحدث القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ بالنسبة للوظائف الدائمة أو المؤقتة تنظيماً جديداً مغايراً لما كان يقضى به القانون الملغى رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ سالف الذكر ، فأخذ بمعيار طبيعة العمل في تعريف كل من الوظائف الدائمة والمؤقتة ، فعرف في المادة الثالثة منه الوظائف الدائمة بأنها تلك التي تقتضى القيام بعمل غير محدد بزمان معين ، أما الوظيفة المؤقتة فهي التي تقتضى القيام بعمل مؤقت ينتهى في زمن محدد أو تكون لغرض مؤقت ، وأدرج هذين النوعين من الوظائف في جدول الدرجات المرافق للقانون دون تفرقة بينهما ، فنص في المادة الرابعة على أن « تنقسم الوظائف العامة الدائمة والمؤقتة الى اثني عشرة درجة كما هو مبين بالجدول المرافق ،

(١) تنص المادة المشار اليها على ما يلي : « تختص بمحاكمة الموظفين المعيّنين على وظائف دائمة عن المخالفات المالية والإدارية ، محاكم تأديبية تشكل على الوجه الآتي ... الخ » •

وذلك فيما عدا وظائف وكلاء الوزارات والوظائف الممتازة » وأخضع القانون في المادة الثانية منه شاعلى الوظائف الدائمة والمؤقتة جميعها لأحكامه دون ما استثناء ، على غير ما كان يذهب اليه القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ المذكور ، فنصت على أن « يعتبر عاملا في تطبيق أحكام هذا القانون كل من يعين في إحدى الوظائف الدائمة أو المؤقتة بقرار من السلطة المختصة » وباستقراء نصوص القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ يبين أنه جرى في معظمها على إيراد لفظ عامل ووظيفة مطلقا دون تخصيص ، وفي باقى النصوص يجرى على تخصيصه ، كما هو الشأن في المادة ٧٣ التى تنص على جواز حالة العامل المعين على وظيفة دائمة الى الاستبداع ، والفقرة الثانية من المادة ٧٣ التى تقرر انتهاء خدمة العامل بسبب الغاء الوظيفة المؤقتة ، ودلالة ذلك أن أحكام هذا القانون تسرى كأصل عام على العاملين المعينين في الوظائف الدائمة والمؤقتة على السواء ، وذلك ما لم ينص صراحة على تقييد عموميتها وشمولها أو قصرها على نوع من الوظائف دون الآخر .

وبين من استعراض نصوص الفصل التاسع من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ الخاص بالتحقيق مع العاملين أن المشرع أطلق فيه لفظ العاملين والوظائف دون تخصيص ، ومن ثم يتعين أن تفسر على عموميتها دون تفرقة بين عامل معين على وظيفة دائمة أو مؤقتة . وقد حددت المادة ٦٣ من القانون سالف الذكر السلطات المختصة بتوقيع الجزاءات على العاملين دون تفرقة بين من يشغل منهم وظيفة دائمة أو مؤقتة ، وقصرت توقيع بعض الجزاءات على المحكمة التأديبية . ومن مقتضى ذلك أن المحكمة التأديبية أصبحت مختصة بالنظر في الدعاوى التأديبية المقامة ضد العاملين بلا استثناء ، وما ينطوى عليه ذلك من تعديل لحكم المادة ١٨ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ بسحب اختصاص المحكمة التأديبية في توقيع الجزاء على العاملين الذين يشغلون وظائف مؤقتة أسوة بمن شغل منهم وظيفة دائمة . ولا ينال من ذلك ما تنقضى به المادة السادسة من قرار رئيس الجمهورية رقم ٢٢٦٤ لسنة ١٩٦٤ بقواعد وشروط وأوضاع نقل العاملين الى الدرجات المعادلة لدرجاتهم الحالية من أن « يستمر العاملون المعينون بربط ثابت

أو مكافآت بوضعهم الحالي الى أن ينم تسوية حالاتهم أو يوضعون على درجات ، ذلك أن ارجاء تسوية حالة العامل المعين بمكافأة شاملة والشاغل لوظيفة مؤقتة - شأن المطعون ضده - لا أثر له على مركزه القانونى المستمد من أحكام القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ والذى من شأنه أن يخضمه لاختصاص المحكمة التأديبية » (١) .

٣ - كما أن من يشغل وظيفة دائمة بصفة مؤقتة عن طريق المكافأة الشاملة ، يخضع أيضا لأحكام القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ ، وبالتالي لاختصاص المحاكم التأديبية . وقد أقرت المحكمة الادارية العليا هذا المبدأ فى حكمها الصادر فى ٢٣ ديسمبر سنة ١٩٦٧ (س ١٣ ، ص ٢٢٦) فى قضية تتلخص ظروفها فيما يلى : قدم مهندس معين بمكافأة شاملة للمحاكمة التأديبية لرفضه الاستمرار فى العمل . فطعن بعدم اختصاص المحاكم التأديبية ، لأنه موظف غير دائم ، ولا تختص تلك المحاكم - وفقا لقانونها - الا بمحاكمة الموظفين اندائمين كما سبق بيانه . فقبلت المحكمة التأديبية الطعن ، وقضت بعدم الاختصاص ، ولكن المحكمة العليا ألغت الحكم الصادر بعدم الاختصاص ، وبنت حكمها على ما يلى : استعرضت المحكمة أحكام القانون رقم ٢٩٦ لسنة ١٩٥٦ المنظم لتكليف المهندسين ثم قالت « ومن حيث انه وفقا لأحكام هذا القانون ألحق المطعون ضده بوظيفة مهندس ببلدية القاهرة . . . وهذه الوظيفة حسبا هو مستفاد من الأوراق من الوظائف الدائمة بالبلدية . ومن حيث انه ولئن كان المطعون ضده عين بمكافأة شاملة ، الا أنه وقد شغل عن طريق التكليف احدى الوظائف الدائمة لمدة سنتين قابلة للامتداد ، فانه يكون بمثابة موظف مؤقت شاغل لوظيفة دائمة . ومن

(١) واستطردت المحكمة الادارية العليا بعد ذلك تقول :
« ان القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ وقد عدل اختصاص المحكمة التأديبية على هذا النحو بسحب ولايتها على العاملين الشاغلين لوظائف مؤقتة بعد أن كانت غير مختصة بذلك فى ظل القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ فانه يعتبر فى هذا الشأن من القوانين الاجرائية التى تسرى طبقا لحكم المادة الأولى من قانون المرافعات الجنبة والتجارية باثر مباشر على ما لم يكن قد فصل فيه من الدعاوى أو تم من الاجراءات قبل تاريخ العمل بها » .

حيث ان المادة ٢٦ من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ الذي صدر قرار تكليف المطعون ضده في ظله كانت تنص على أن تسرى « على الموظفين المؤقتين الشاغلين وظائف دائمة جميع الأحكام الواردة في هذا القانون ... » فانه وفقا لأحكام هذا النص ، كان يخضع لذات أحكام التأديب التي كان يخضع لها الموظفون المعينون على وظائف دائمة ، ومن بينها حكم المادة ١٨ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ ... ومن حيث انه ولئن كان قد عمل اعتبارا من أول يوليو سنة ١٩٦٤ بقانون نظام العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ الا أن هذا القانون لم يتناول بالتعديل اختصاص المحاكم التأديبية بمحاكمة الموظفين المؤقتين المعينين على وظائف دائمة ، اذ نصت المادة ١٤ منه على أنه « يجوز شغل الوظائف الدائمة بصفة مؤقتة في الأحوال المبينة في القانون . وفي هذه الحالة تسرى على العامل المعين أحكام الوظائف الدائمة » . ووفقا لأحكام هذا النص ، تسرى على العامل انشغال بصفة مؤقتة لاحدى الوظائف ومن بينها اختصاص المحاكم التأديبية بمحاكمته ولو كان تعيينه فيها بمكافأة شاملة . ولا يؤثر على خضوعه لتلك الأحكام ارجاء تسوية حالته وفقا لنص المادة السادسة من قرار رئيس الجمهورية رقم ٢٢٦٤ لسنة ١٩٦٤ بقواعد وشروط وأوضاع العاملين الى الدرجات المعادلة لدرجاتهم الحالية ، التي تقضى بأن « يستمر العاملون المعينون بربط ثابت أو مكافآت بوضعهم الحالي الى أن يتم تسوية حالاتهم ويعينون على درجات » . ذلك أن ارجاء تسوية حالة العامل المعين بمكافأة شاملة والشاغل لوظيفة دائمة بصفة مؤقتة ، لا أثر له على مركزه القانوني لعامل شاغل لاحدى الوظائف الدائمة ، وخاضع لأحكامها وفقا لنص المادة ١٤ من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ .

٤ — وهكذا لم يعد للعناصر الفقهية في تحديد الموظف العام — والتي سلم بها القضاء في كثير من أحكامه — ذات الأهمية القديمة ، بل امتد مدلول الموظف العام الخاضع للقانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ الى أقصى مدى متصور ، بحيث لا يخرج عن نطاقه الا من يعين بعقد ،

فيخضع بالتالى لنظام العقود الادارية واحكامها (١) . ومن المعلوم من ناحية اخرى ، أن القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ يشمل نطاقه جميع العاملين بالوزارات وما يتفرغ منها من مصالح وادارات لا تتمتع بالشخصية الاعتبارية الا من كان منهم يخضع لنظام (أو كادر) خاص على النحو الذى أشرنا اليه فيما سلف . ثم ان القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ يعتبر القانون العام بالنسبة الى جميع العاملين فى الدولة . وبالتالي يرجع اليه فى كل حكم لا نص عليه فى الكادرات الخاصة . وتشرى الأحكام السابقة فى ظل القانونين التاليين رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ ، ورقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ . كما أن قانون مجلس الدولة الحالى رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ (المعدل) قد أقر تشريعا المعنى الذى أقرته المحكمة الادارية العليا ، وذلك فى المادة ١٥ منه والتي تمدد اختصاص المحاكم التأديبية الى « العاملين المدنيين بالجهاز الادارى للدولة فى وزارات الحكومة ومصالحها ووحدات الحكم المحلى والعاملين بالهيئات العامة والمؤسسات العامة وما يتبعها من وحدات وبالشركات التى تضمن لها الحكومة حدا أدنى من الأرباح » .

المطلب الثانى

العاملون فى المؤسسات العامة (٢) ووحداتها الاقتصادية

١ - جرى القضاء الادارى فى مصر منذ انشائه على أن العاملين بالمؤسسات العامة ، الذين يعينون بقرارات ادارية ، ويستوفون

(١) فى اوضاع واحكام العقود الادارية ، راجع مؤلفنا « الأسس العامة للعقود الادارية » الطبعة الرابعة ، سنة ١٩٨٥ .
(٢) مع ملاحظة أن القانون رقم ١١١ لسنة ١٩٧٥ قد ألغى المؤسسات العامة ، فقد نصت المادة الأولى منه فى فقرتها الثانية على أنه « ... يلغى اكتساب الأول الخاص بالمؤسسات العامة وشركات القطاع العام الصابر بالقانون رقم ٦٠ لسنة ١٩٧١ » . ثم صدر القانون رقم ٩٧ لسنة ١٩٨٣ (فى ١٩٨٣/٨/٤) وقضى فى المادة الخامسة منه بإلغاء « القانون رقم ٦٠ لسنة ١٩٧١ بإصدار قانون المؤسسات العامة وشركات القطاع العام » ، والقانون رقم ١١١ لسنة ١٩٧٥ ببعض الأحكام الخاصة بشركات القطاع العام » .

شروط الموظف العام المعروف ، يعتبرون من قبيل الموظفين العموميين الشاغلين لمراكز تنظيمية عامة ، ويسرى عليهم احكام القانون العام ، بغض النظر عن طبيعة المؤسسة العامة التي يعملون بها - ادارية كانت أم اقتصادية أم مهنية (١) - وعن نوع الوظيفة التي يشغلها الموظف . وحرصت محكمه القضاء الادارى المصرية على أن تعلن ذلك فى ألفاظ قاطعة وحاسمة حيث تؤكد : « أن الأصل فى موظفى المؤسسات العامة أنهم موظفون عموميون ، تربطهم بالمؤسسات العامة علاقة تنظيمية ، الا ان ذلك لا ينفى أنها قد تلجأ على سبيل الاستثناء الى استخدام موظفين عموميين عن طريق التعاقد - شأنها فى ذلك شأن الدولة ومصالحها العامة - والموظف بصفة عامة هو من يعهد اليه بعمل دائم فى خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام .. ولا تحول المحكمة على ما ذهب اليه بعض رجال الفقه فى هذا الصدد من تفرقة بين طائفتين من موظفى المصالح أو المؤسسات العامة الاقتصادية : الأولى طائفة الموظفين ذوى المناصب الرئيسية ، والأخرى تضم من عدا هؤلاء من صفار الموظفين ، إذ يصفون على أفراد الطائفة الأولى دون الثانية صفة الموظفين العموميين ، ذلك لأن هذه التفرقة لا تقوم على أساس علمى ، فمن العسير وضع مقياس لها بحيث لا يقع الخلط واللبس بين أفراد الطائفتين . يضاف الى ذلك أن هذه التفرقة اذا كانت قائمة على أساس منطقى سليم فلماذا تقتصر على المصالح والمؤسسات العامة الادارية دون غيرها » . (حكمها فى ٨ مارس سنة ١٩٥٣ . س ٧ ص ٦١١) . ثم جاءت المحكمة الادارية العليا لتؤكد هذا الاتجاه . نهى فى حكمها الصادر فى ٣ يناير سنة ١٩٦٥ (س ١٠ ص ٢٤٤) تعلن أن « العاملين فى الهيئة العامة لتنفيذ برامج السنوات الخمس ، المنشأة بمقتضى قرار رئيس الجمهورية

(١) وذلك قبل أن يستحدث المشرع التمييز بين نوعى المؤسسات العامة : المؤسسات ذات الطبيعة الادارية والتي اطلق عليها تسمية « الهيئة العامة » والمؤسسات ذات الطبيعة الاقتصادية ، والتي احتفظ لها بالتسمية القديمة . وكان ذلك سنة ١٩٦٣ . راجع فى التفاصيل مؤلفنا « مبادئ القانون الادارى » فى احدى طبعاته الصادرة بعد سنة ١٩٦٣ .

رقم ١٠٩٧ لسنة ١٩٥٧ (في ظل قانون المؤسسات العامة رقم ٢٢ لسنة ١٩٥٧) هم موظفون عموميون ، طبقا للمدلول الشامل لهذا الاصطلاح ، متى كانت العلاقة التي تربطهم بها ، لها صفة الاستقرار والدوام . ولا يغير من هذا النظر أن مجلس ادارة هذه الهيئة قد أصدر قرارا نص فيه على التعاقد مع المرشحين بمقود مؤقتة قابلة للتجديد ، وطبقا لقانون عقد العمل الفردي ، ذلك لأن استعارة القواعد المعمول بها في عقد العمل الفردي في شأن تعيين موظفي الهيئة ، انما يضافى على هذه القواعد بعد اذ أقرها مجلس الادارة . بما له من سلطة في هذا الخصوص . وصف القواعد التنظيمية التي تنظم شؤون موظفي الهيئة ، ويبقى هؤلاء الموظفين في مركز لائحي خاضعين لأحكام القانون العام . وغنى عن البيان ، أنه ليس ثمة ما يمنع قانونا من استعارة بعض الأحكام التي تنظم العلاقات العقيدية لتحكم حالات خاصة بموظفي الحكومة والهيئات العامة ، وأن هذه الأحكام المستعارة تعتبر بامتضى النص عليها في القوانين والمقرارات المنظمة لحالات أولئك الموظفين بامتضى الاحالة اليها ، أحكاما تنظيمية عامة بكل ما يترتب على ذلك من آثار » .

٢ - واذا فان طابع الموظف العام لم يثر أية صعوبة في القضاء ، أو الفقه بالنسبة الى العاملين في المؤسسات العامة قبل سنة ١٩٦٣ ، أو بالنسبة الى العاملين في انهيئات العامة والمؤسسات العامة بعد سنة ١٩٦٣ ، ولكن التساؤل أثر بالنسبة الى العاملين في الوحدات الاقتصادية التابعة للمؤسسات العامة . فلقد أمتت الدولة معظم الشركات الرأسمالية في سنة ١٩٦١ وما تلاها ، وألحقت كل مجموعة متجانسة منها بمؤسسة عامة ، تشرف عليها ، وتتابع سياسة الدولة الاقتصادية في مجال نشاطها ، بما يكفل انجاح خطط التنمية . وبالرغم من أن جميع أسهم تلك الشركات قد صارت مملوكة للشعب ، فان المشرع قد حرص - في نصوص قوانين التأمين ذاتها - على الاحتفاظ للشركات المؤممة بأوضاعها التي كانت عليها قبل التأمين ، حتى لا يتأثر انتاجها ، لأن هدف التأمين ينحصر في مجرد استرداد أموال الشعب ،

لتوضع تحت تصرف الشعب ، خدمة لأغراضه العامة • ولهذا احتفظت الشركات بصفتها القائمة قبل التأميم ، من حيث كونها أشخاصا من أشخاص القانون الخاص ، وتخضع للقانون الخاص في تصرفاتها ، الا ما ينص عليه المشرع صراحة (١) •

وعلى هذا الأساس رفض القضاء الإداري باستمرار ائسفاء صفة الموظف العام ، على العاملين بالوحدات الاقتصادية التابعة للمؤسسات العامة •

وبالمعنى السابق تقول المحكمة الإدارية العليا في حكمها الصادر في ٨ يناير سنة ١٩٦٦ (س ١١ ، ص ٣٩٤) « حرصت قوانين التأميم على بقاء تلك الشركات (الشركات المساهمة المؤممة) محتقظة بشكلها القانوني ، واستمرار نشاطها في هذا الشكل ، ومفاد ذلك أن تظل هذه الشركات ، مع تلك الدولة لها ، شركات تجارية من أشخاص القانون الخاص (٢) • وترتبيا على ذلك لا تعتبر هذه الشركات مؤسسات عامة ، ولا يعتبر موظفوها موظفين عموميين » •

وتأخذ الفتوى بذات المسلك • فالجمعية العمومية للقسم الاستشاري تؤكد في فتواها الصادرة في ١٠ مارس سنة ١٩٦٥ (س ١٩ ص ٣٤٤) أن الشركات المؤممة من أشخاص القانون الخاص « وفي داخل هذا الإطار تتنفي عن العاملين بهذه الشركات التجارية صفة الموظف العام ، وذلك فيما عدا ما هو منصوص عليه صراحة في القانون،

(١) راجع في التفاصيل مؤلفنا « الأسس العامة للمعوق الإداري » ، الطبعة الثانية سنة ١٩٧٥ ، س ٥٥ ، حيث أوردنا دراسة مسبهة للفقهاء والقضاء ، وراى المشرع الصريح في مذكرة تفسيرية لقانون حديث ، وحكم صادر من المحكمة العليا سنة ١٩٧٤ • وراجع الطبعة الرابعة من ذات المؤلف والصادرة سنة ١٩٨٥ •

(٢) ونكرت المحكمة في حكمها انه قد سبق لها اقرار ذات المبدأ في حكمها الصادر في ٢٩ فبراير سنة ١٩٦٤ في الطعن رقم ١٧٩ لسنة ٨ قضائية.

كالقانون الجنائي مثلا هذا وان صفة المرفق العام لا تثبت لجميع الشركات المؤممة ، فالتأميم لا ينشئ مرفقا عاما « (١) .

ولا شك لدينا في سلامة هذا التكييف . وقد دافعنا عنه باستمرار في مؤلفاتنا السابقة .

٣ - ولكن المشرع ، رغبة منه في نسوية المعاملة بين من يعملون في قطاع واحد ، أخضع العاملين في المؤسسات - قبل الغائها كما ذكرنا فيما سلف - وشركات القطاع العام ووحداته الانتاجية الأخرى لنظام موحد . وزاد على ذلك فاستند معظم أحكام هذا النظام ، من نظام العاملين المدنيين بالحكومة بالمعنى الدقيق لهذا الاصطلاح . وقد تم ذلك على خطوات تدرجية على النحو التالي :

(أ) صدر القرار الجمهوري رقم ١٥٩٨ لسنة ١٩٦١ بشأن « لائحة نظام موظفي وعمال الشركات » ونص في مادته الأولى على أنه « يسرى على موظفي وعمال الشركات الخاضعة لأحكام هذا النظام أحكام قوانين العمل والتأمينات الاجتماعية والقرارات المتعلقة بها ، ما لم يرد بشأنه نص خاص في هذه اللائحة يكون أكثر سخاء بالنسبة اليهم » . وواضح من هذا النص أن خضوع العاملين المشار اليهم كان لقانون العمل بصفة أساسية ، ثم يرد في اللائحة المشار اليها .

(ب) ثم صدر القرار الجمهوري رقم ٣٥٤٦ لسنة ١٩٦٢ « باصدار لائحة نظام العاملين بالشركات التابعة للمؤسسات العامة » وإلى القرار الجمهوري المشار اليه في الفقرة السابقة ، وقد نص على جواز تطبيق أحكامه على العاملين في المؤسسات والجمعيات التعاونية التي تسهم فيها الدولة ، بقرار من رئيس الجمهورية .

(١) بل ان محكمة النقض قد اعتنقت ذات المبدأ فيما يتعلق بإباحة رفع الدعوى الجنائية ضد العاملين بالشركات ، دون حاجة الى إذن سابق ، كما هو الشأن بالنسبة للموظفين العموميين . راجع في التفاصيل ، الكتاب الثاني من مطولنا في القضاء الإداري .

وقد صدر القرار الجمهورى رقم ٨٠٠ لسنة ١٩٦٣ « فى شأن سريان أحكام لائحة نظام العاملين بالشركات التابعة للمؤسسات العامة على العاملين بالمؤسسات العامة » . كما صدر بتطبيق أحكام اللائحة المشار إليها على العاملين بالجمعيات التعاونية التى تسهم الدولة فيها . القرار الجمهورى رقم ١٩٥٦ لسنة ١٩٦٣ (المعدل) .

(ج) ثم صدر القانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٦٦ بشأن المؤسسات العامة وشركات القطاع العام ، ونص فى المادة السابعة منه على أنه « لرئيس الجمهورية ان يصدر قرارات بتنظيم جميع أوضاع العاملين فى المؤسسات العامة والوحدات الاقتصادية التابعة لها » ، واستنادا الى « هذه الدعوة »^(١) أصدر رئيس الجمهورية قراره باللائحة العاملين بالقطاع العام رقم ٣٣٠٩ لسنة ١٩٦٦ (المعدلة بالقرار الجمهورى رقم ٨٠٢ لسنة ١٩٦٧) انذى نص فى مادته الأولى على أن « تسرى أحكام النظام المرافق على العاملين بالمؤسسات العامة والوحدات الاقتصادية التابعة لها . وتسرى أحكام قانون العمل فيما لم يرد به نص فى هذا النظام » . وسكذا أصبحت اللائحة المشار إليها هى الأساس فى تنظيم علاقات العاملين بالقطاع العام ، وصارت أحكام قانون العمل مجرد أحكام تكميلية لسد النقص .

(د) ونظرا لما أثير حول القرار الجمهورى المشار اليه من مجافاته للأحكام الدستورية المنظمة لاختصاص القضاء بغير أداته الدستورية وهى القانون ، فقد أعاد المشرع تنظيم المؤسسات العامة والوحدات التابعة لها ، والعاملين بالمؤسسات العامة والوحدات الاقتصادية التابعة لها ، بمقتضى القانونين : رقم ٦٠ لسنة ١٩٧١ (باصدار قانون المؤسسات العامة وشركات القطاع العام) والقانون رقم ٦١ لسنة ١٩٧١ (باصدار نظام العاملين بالقطاع العام) وقد نصت المادة الأولى من القانون الأخير على ما يلى : « تسرى أحكام

(١) نفاقتش طبيعتها فيما بعد عند دراسة اختصاص المحاكم القضائية .

النظام المرافق على العاملين بالمؤسسات العامة والوحدات الاقتصادية التابعة لها . وتسرى أحكام قانون العمل فيما لم يرد به نص في هذا النظام » . والواقع أن القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٧١ ، يكاد يتطابق في أحكامه مع القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ ، مما يعنى وحدة المعاملة القانونية بين الموظفين الحكوميين بالمعنى الفني ، وبين العاملين في الوحدات الاقتصادية التي كانت تابعة للمؤسسات العامة قبل الغائها (١) .

وبالرغم من وحدة المعاملة القانونية بين العاملين بالمؤسسات العامة ، والعاملين في الوحدات الاقتصادية التابعة لها ، منذ سنة ١٩٦٣ ، فإن التكييف القانوني السليم ، ينتهي بنا الى التمييز بينهما . وما تزال التفرقة التي أقامها القضاء — والتي أشرنا اليها فيما سلف — صحيحة ، على الأقل من الوجهة النظرية ، لأن شركات القطاع العام هي من أشخاص القانون الخاص . وأول شروط الموظف أن يعمل لدى شخص عام . ومن ثم فإن مجلس الدولة ما يزال — بحق — عند موقفه السابق . ونذكر في هذا الخصوص فتوين للجمعية العمومية للقسم الاستشاري :

(١) فتوى الجمعية في ١٤ يونية سنة ١٩٦٧ (س ٢١ ، ص ١٢٠) وفيها تقول : « لما كانت شركة النصر للكيماويات الدوائية هي شركة مساهمة مصرية خاضعة لأحكام القانون الخاص ، وتتبع وسائله وأساليبه في إدارة أمورها ، فلا تعتبر وظيفة رئيس مجلس إدارتها من الوظائف الحكومية التي تخول شغلها الحق في الاحتفاظ بمرتبه عند تعيينه بهيئة التدريس بالجامعة (٢) » .

(١) وقد اتبع المشرع ذات المسلك في القانونين رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ و ٤٨ لسنة ١٩٧٨ اللذين حلا محل القانونين المشار إليهما كما ذكرنا .
(٢) ونفا للقاعدة الثانية من القواعد الملحقه بجدول المرتبات والمكافآت الملحق بالقانون رقم ١٨٤ لسنة ١٩٥٨ في شأن تنظيم الجامعات ، المحلة بالقانون رقم ١٥٩ لسنة ١٩٦٣ ، والتي تبين أن « يشغلون وظائف حكومية » الاحتفاظ بمرتباتهم ، ولو جاوزت مرتب الوظيفة التي يعينون بها داخل الجامعة .

(ب) وعادت الجمعية لتؤكد ذات المعنى مرة أخرى في فتاوها الصادرة في ١٤ فبراير سنة ١٩٦٨ (س ٢٢ ، ص ٦٨) ، فبضد أن استعرضت الجمعية أحكام المواد ٢٢ و ٢٥ و ٢٦ من القانون رقم ٣٣ لسنة ١٩٦٦ ، قالت : « ويبين من هذه النصوص أن شركات القطاع العام تتخذ جميعها شكل شركات مساهمة ، وهي تخضع لأحكام القانون الخاص ، وتتبع وسائله وأساليبه في إدارة أمورها . وعلى ذلك فلا تعتبر وظائف العاملين فيها من الوظائف الحكومية التي تخول شاغلها الحق في الاحتفاظ بمرتبه عند تعيينه بهيئة التدريس بالجامعة أو وظيفة معيد .

» ولا يغير من هذا الرأي ما تنص عليه المادة ٣٣ من نظام العاملين بالقطاع العام ، الصادر بقرار رئيس الجمهورية العربية المتحدة رقم ٣٣٩ لسنة ١٩٦٦ من أنه يجوز نقل العامل من أى جهة حكومية مركزية أو محلية الى وظيفة ذات فئة وظيفته بالهيئات والمؤسسات والوحدات الاقتصادية التابعة لها ، كما يجوز نقل العامل الى وظيفة ذات فئة وظيفته وطبقته ، سواء كان ذلك داخل المؤسسة أو الوحدة الاقتصادية أو الى مؤسسة أو وحدة اقتصادية أخرى أو هيئة عامة أو جهة حكومية مركزية أو محلية ، ذلك أن التعمين في وظائف هيئة التدريس بالجامعة لا يكون عن طريق النقل من وظائف شركات القطاع العام لاختلاف الشروط اللازم توافرها لتولى وظائف كل من هاتين الجهتين (١) » .

(١) ولو تركنا النظرة القانونية الصرف جانباً ، لوجدنا أن إخضاع العاملين بالحكومة - بالمعنى الفني - والعاملين بالقطاع العام لذات الأحكام - لا يحقق في نظرنا الأهداف العامة المطلوبة . أن العمل في الشركات يحكمه مبدأ أساسى ، لا يختلف في النظام الاشتراكى عنه في النظام الرأسمالى ، وهو تجنيد كل شئ في الشركة للإنتاج من حيث زيادة الكمية ، والجودة ، واقتلال للتكلفة . والابتكار ... الخ . ولهذا فإن نظام العمل بالشركات في الدول الرأسمالية لا يمت بصلة الى مثيله بالحكومة : فالشركة لا يعنىها المؤهل الذى يحمله العامل ، ولا السن ولا الأقدمية ، وهى لا تتعبد عند التعيين أو الترقية أو الاختبار للمناصب الرئاسية فيها بشئ من ذلك ،

=

٤ - وبالرغم من كل ما سبق ، فإن المشرع - في التشريعات المتتالية التي أشرنا إليها - قد أخضع العاملين في المؤسسات العامة ووحدات القطاع العام لنظام تأديبي يلتقى في خطوطه العامة ، مع النظام التأديبي للعاملين الحكوميين ، فأصبح النظام التأديبي بالنسبة إليهم جزءا من المركز العام ، يحكمه القانون العام بمفاهيمه ، وتلك إرادة المشرع ولا اجتهداد مع النص . وهكذا - ومع عدم التسليم بطابع الموظف العام بمعناه الفني للعاملين في الوحدات الاقتصادية التابعة للمؤسسات العامة - فإنهم يتواجدون في مركز نظامي - بإرادة المشرع - بالنسبة للأمور التي ورد النص عليها في القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٧١ وفي القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ الذي حل محله ، وهي

=
بل المعول عليه لديها هو : مدى مساهمة كل فرد في الانتاج . ولهذا وجدنا في المناصب الرئاسية في بعض الشركات من لا يحملون مؤهلا عاليا ، لأنهم اثبتوا للشركة جدارة . ووجدنا عمالا عينوا حديثا ، قفزوا الى مناصب الرئاسة متخطين زملاءهم القدامى ، لأنهم اقموا - عن طريق علمهم - ادارة الشركة بأنهم أهل لذلك . وكل هذه المعاني لا يمكن تطبيقها في النطاق الحكومي ، حيث يقسم العمل بطابع السلطة ، ويتعذر - بل يستحيل - قياسه عن طريق الكم أو النوع ، ولهذا وضعت الضوابط الخاصة بالشهادات ، وبالأقدمية وبالمالوات ... الخ . وبقينا ان نقل الأفكار الحكومية الى المجال الانتاجي ، هو سبب المشاكل التنظيمية التي يعانيها هذا القطاع . ولهذا فاختشى ما نخشاه أن يخطيء البعض ، فيعتبر النظام الحكومي بمثابة « ميزة للعاملين » يجب أن تسحب الى العاملين في القطاع العام تطبيقا لمبدأ تكافؤ الفرص ، فذلك هو الخطأ بعينه . ولقد نقلت الصحف ، عند زيارة خروستشوف للولايات المتحدة الأمريكية ، قوله لدى زيارته لبعض المصانع الأمريكية « ان ما يصلح لشركة جنرال موتورز ، يصلح لإدارة أى مصنع في الاتحاد السوفيتى » . وبهذا المعنى أيضا قال الرئيس الراحل جمال عبد الناصر « ليس هنا ادارة رأسمالية ، وادارة اشتراكية ولكن هناك ادارة عملية » .

ولهذا كما ولنا نؤمن بأنه من المصلحة العامة الاعتماد بالنظام الحكومي في الوظيفة العامة والذي يعتبر ضرورة لا غنى عنها في نطاق الحكومة - بالمعنى الضيق - عن مجال الانتاج ، واتباع ذات الأساليب التي تسير عليها الشركات في النظام الرأسمالي ، مع تجريدها من طابع الاستغلال فحسب ، حتى نتيج الفرصة كاملة للمكاتب للعاملين للانطلاق ، وتحقيق أهداف الانتاج الذي هو الأساس الأول والآخر لخطط التنمية .

تغطي معظم شئونهم الوظيفية • ويصدق ذات المعنى بالنسبة لما ورد النص عليه في المادة الأولى من القانون رقم ١٩ لسنة ١٩٥٩ (في شأن سريان أحكام قانون النيابة الادارية والمحاكمات التأديبية على موظفي المؤسسات والهيئات العامة والشركات والجمعيات والهيئات الخاصة) من اخضاع فئات من غير الموظفين بالمعنى الفني ، للنظام الحكومي في التأديب • وتشمل تلك الفئات : (أ) موظفي الجمعيات والهيئات الخاصة التي يصدر بتحديددها قرار من رئيس الجمهورية • (ب) موظفي الشركات التي تساهم فيها الحكومة أو المؤسسات والهيئات العامة بنسبة لا تقل عن ٢٥ ٪ من رأسمالها أو تضمن لها حدا أدنى من الأرباح • (ج) أعضاء مجالس ادارة التشكيلات النقابية المشكلة طبقا لقانون العمل وأعضاء مجالس الادارة المنتخبين طبقا لأحكام القانون رقم ١٤١ لسنة ١٩٦٣ •

وقد توج المشرع هذا الاتجاه في قانون مجلس الدولة الجديد رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ ، والذي أدرج في اختصاص المحاكم التأديبية المنازعات المتعلقة ببعض العاملين الذين لا يعتبرون من قبيل الموظفين العموميين بأي حال من الأحوال ، وذلك في المادة ١٥ منه ، والتي صيغت كما يلي : « تختص المحاكم التأديبية بنظر الدعاوى التأديبية عن المخالفات المالية والادارية التي تقع من :

أولا : العاملين المدنيين بالجهاز الادارى للدولة في وزارات الحكومة ومصالحها ووحدات الحكم المحلي والعاملين بالهيئات العامة والمؤسسات العامة وما يتبعها من وحدات ، وبالشركات التي تضمن لها الحكومة حدا أدنى من الأرباح •

ثانيا : أعضاء مجالس ادارة ائتشيكلات النقابية المشكلة طبقا لقانون العمل وأعضاء مجالس الادارة المنتخبين طبقا لأحكام القانون رقم ١٤١ لسنة ١٩٦٣ المشار اليه •

ثالثا : العاملين بالجمعيات والهيئات الخاصة التي يصدر بتحديددها

قرار من رئيس الجمهورية ممن تجاوز مرتباتهم خمسة عشر جنيها شهريا » .

وهكذا نرى أن المشرع قد فصل بين النظام التأديبي وبين الوظيفة العامة بمعناها المحدد في القانون الإداري ، واعتبره من قبيل الضمان القانوني للعاملين المشار اليهم في المواد السابقة ، سواء كانوا من قبيل الموظفين العموميين ، أو لم يكونوا .

٥ - وننبه أخيرا الى أن صدور القانون رقم ٩٧ لسنة ١٩٨٣ (قانون هيئات القطاع العام وشركاته) لم يغير من الأحكام السابقة . فقد احتفظ هذا القانون بالتمييز بين هيئة القطاع العام ، وبين الشركات التي تتبعها :

فوفقا للمادة الثانية من القانون المشار اليه « تنشأ هيئة القطاع العام بقرار من رئيس الجمهورية ، وتكون لها الشخصية الاعتبارية ، وتعتبر من أشخاص القانون العام ، ويحدد القرار الصادر بإنشائها :

١ - اسمها ومركزها الرئيسي

٢ - الغرض التي أنشئت من أجله

٣ - الوزير المشرف عليها

٤ - مجموعة الشركات التي تشرف عليها ، وتحدد على أساس تماثل أنشطتها أو تشابهها أو تكاملها ، وتؤول الى الهيئة صافي حقوق الدولة في هذه الشركات . ويجوز أن يمهّد قرار انشاء الهيئة اليها بمباشرة نشاط معين بنفسها

٥ - ما يكون لها من اختصاصات السلطة العامة اللازمة لتحقيق الغرض الذي أنشئت من أجله » .

أما بالنسبة الى شركة القطاع العام ذاتها ، فإن المادة الثانية من قانون اصدار القانون رقم ٩٧ لسنة ١٩٨٣ ، قاطعة في أنه

« تسرى على شركات القطاع العام فيما لم يرد به نص خاص في هذا القانون وبما لا يتعارض مع أحكامه ، الأحكام التي تسرى على شركات المساهمة التي تنشأ وفقا لقانون شركات المساهمة ، وشركات التوصية بالأسهم ، والشركات ذات المسؤولية المحدودة الصادر بالقانون رقم ١٥٩ لسنة ١٩٨١ » .

المطلب الثالث

الوظيفة العامة مناهج التأديب

١ - بغض النظر عن نوع الموظف المراد تأديبه ، وعن طبيعة العلاقة القانونية التي تربطه بالمنظمة التي يعمل بها - وزارة كانت أو هيئة عامة أو مؤسسة عامة أو شركة ... الخ - فان مناهج خضوعه لنظام التأديب ، هو اكتسابه لصفة العامل وفقا للنظام القانوني الذي يحكمه . والمسلم به أن المركز الوظيفي للعامل يبدأ من لحظة صدور القرار الإداري بتعيينه من الجهة المختصة . ويظل هذا المركز قائما ومنتجا لآثاره قبل الموظف ، حقوقا واجبات ، حتى تنتهي العلاقة الوظيفية بأحدى الطرق المشروعة (١) .

وفي خلال هذه الفترة الزمنية يكون الموظف أو العامل خاضعا لنظام التأديب ، ومسئولا عن أخطائه الوظيفية التي سوف ندرسها تفصيلا فيما بعد . وهذا التحديد يطرح العديد من التساؤلات التي نعرض لها على الترتيب التالي :

أولا : هل يسال الموظف تأديبيا عن أخطائه السابقة على شغل الوظيفة ؟ !

إن المنطق والقانون والعدل كل أولئك يحتم الإجابة بالنفي : فعدم رجعية القوانين بصفة عامة ، وتلك التي تتضمن عقوبة بصفة خاصة ،

(١) تراجع التفاصيل في مؤلفنا « مبادئ القانون الإداري » في أي طبعة من طبعاته المتعددة .

لا يستند الى مجرد مبادئ القانون ، والنصوص الدستورية ، بل أنه مبدأ أخلاقي توجبه العدالة ، واستقرار الأوضاع . ولهذا فان القاعدة المستقرة في الدول المتحضرة تقضى بتحريم رجعية القوانين العقابية (١) .

ومن ناحية ثانية فان التأديب يستند الى المركز الوظيفي . فكيف يحاسب الموظف عن أمور نسبت اليه قبل أن يسند اليه ذلك المركز ، وقبل أن يلتزم باحترام واجباته وتكاليفه ؟ ! ومع ذلك فقد وجدنا اشارات عابرة في بعض المراجع الفرنسية التي عالجت موضوع التأديب تذكر أنه من الممكن محاسبة الموظف تأديبيا عن أمور ارتكبها قبل التحاقه بالخدمة . فالأستاذ Alain Plantey يقول في مطوله في الوظيفة العامة التي سبقت الإشارة اليه (٢) ان القضاء يعتبر من الأخطاء التأديبية الأمور التي يرتكبها الموظف قبل التحاقه بالعمل اذا كانت مما يتعارض مع واجبات الوظيفة :

“ Un acte commis avant l'entrée au service, s'il est incompatible avec l'exercice de la fonction.”

وأورد تأييدا لرأيه حكما واحدا صادرا من مجلس الدولة الفرنسي في قضية (Saraille) في ٥ ديسمبر سنة ١٩٣٠ (المجموعة ص ١٠٤٠ ، ومنشورا أيضا في مجموعة دالوز سنة ١٩٣١ القسم الثالث ص ٥٨ مع تقرير المفوض (Rivet)) .

والى ذات المعنى أيضا أشار الأستاذ (Fancis Delpérée) في رسالته التي سبقت الإشارة اليها (٣) وأورد ذات الحكم السابق ، وأضاف اليه حكما آخر من مجلس الدولة الفرنسي صادرا

(١) بل ان الله سبحانه وتعالى يقول : وما كنا معذبين حتى نبعث رسولا .

(٢) ص ٣١٢ ، فقرة رقم ٨٦١ .

(٣) ص ٨٩ ، فقرة رقم ٥٠ .

في ١٦ أكتوبر سنة ١٩٣٦ في قضية (Bonny) (منشور في مجموعة دالوز سنة ١٩٣٨ القسم الثالث ، ص ٣٨) .

ولا شك أن في الأمر لبسا يقتضى بعض التوضيح : أن تعيين الموظف أو العامل يقتضى لسلامته توافر بعض الشروط المتعلقة بالسن ، والصحة ، والثقافة ، والجنسية ، وحسن الخلق .. الخ مما تعالجه الكتب المتخصصة . فإذا لم تتوافر تلك الشروط — كلها أو بعضها — كان تعيين الموظف باطلا . فإذا عينت الإدارة أحد الموظفين مع تخلف أحد هذه الشروط ، ولو كان ذلك لسبب يرجع الى الموظف ، كأن أخفى بعض البيانات ، ثم اكتشفت ذلك بعد تعيين الموظف ، فإن الأمر في هذه الحالة يتعلق بمدى صلاحية الموظف للبقاء في الوظيفة ، لا أمر تأديب موظف . فإن كان الشرط المتخلف يجعل الموظف غير صالح للاستمرار في الخدمة ، كحسن السمعة ، أو الجنسية ، أو المؤهل المطلوب .. الخ ، فإن للإدارة أن تسحب قرار التعيين استنادا الى غش الموظف . والمسلم به أن الغش يفسد كل شيء ، ولا يستقر معه القرار الإداري مهما طالت المدة (١) . أما إذا كانت الواقعة التي أخفاها الموظف لا تؤثر في صحة قرار التعيين ، فإن الإدارة لا تستطيع أن تقدم الموظف بسببها الى مجلس تأديب . ولا يمكن تصور محاسبة الموظف عن أعمال ارتكبها قبل شغل منصبه الا في حالة واحدة ، وهي أن يكون موظفا سابقا ، ترك عمله لأى سبب من الأسباب ، ثم التحق بخدمة الإدارة في وظيفة جديدة ، ثم اكتشف الخطأ الذى ارتكبه في الوظيفة القديمة . فحينئذ ، إذا لم تكن الدعوى قد تقادمت ، فإن من حق الجهة التى يتبعها أن تقدمه للتأديب عن العمل السابق . وبهذا المعنى تقول المحكمة الادارية العليا في حكمها الصادر في ٢٣ مايو سنة ١٩٥٩ (س ٤ ، ص ١٣١٥) انه لا يجوز فصل الموظف لسبق اعتناق الشيوعية وقت أن كان طالبا ، ما دام قد استقام سلوكه بعد ذلك .

(١) راجع في التفاصيل مؤلفنا « النظرية العامة للقرارات الادارية » في موضوع سحب القرارات الادارية .

٢ — هل يسأل الموظف تأديبيا عن أعماله التالية لترك العمل ؟

الأصل هنا أيضا أن الاجابة بالنفي ، وهو المعنى الذى أكدته المحكمة الادارية العليا فى حكمها الصادر فى أول يناير سنة ١٩٦٦ (س ١١ ص ٢٣٨) حيث تقول : « الأصل فى التأديب أنه مرتبط بالوظيفة ، بحيث اذا انقضت رابطة التوظيف لم يعد للتأديب مجال (١) » . ثم أشارت المحكمة الادارية العليا الى الحكم الذى يعتبر استثناء من هذه القاعدة والذى استحدثه المشرع بمقتضى القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٧ فقالت : « واذا كان القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ قد أورد استثناء من هذه القاعدة فى المادة ١٠٢ مكررا ثانيا المضافة بالقانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٧ ، فإن الاستثناء مقصور على الموظفين المموميين ، اذ لم يرد نص يفيد سريانه على موظفى الشركات الخاضعين لأحكام القانون رقم ١٩ لسنة ١٩٥٩ » . ولما كنا بصدد محاكمة موظف على المعاش ، أى خارج رقابة الدولة وسلطاتها ، فإن هذا الوضع يتطلب اختيار عقوبات معينة ، تتفق والظروف التى تلائمها . ولهذا فإن المشرع يتدخل بنصوص خاصة لتحديد العقوبات التى يمكن توقيعها على من تركوا الخدمة ، وهو ما فعله المشرع المصرى فى المادة ١٠٢ مكررا ثانيا من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ والمادة ٦٧ من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ والمادة ٦٤ من القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ والمادة ٨٨ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ .

وتتجلى فائدة هذا الحكم فى أنه يسد ثغرة مؤكدة فى النظام الوظيفى :

(١) فالمصلحة العامة تقضى فى كثير من الأحيان بتحصيل بعض الموظفين بواجبات تلاحقهم حتى بعد ترك الخدمة ، تحقيقا للصالح العام . ومن أوضحها ما ورد النص عليه فى الفقرة الثامنة من المادة ٧٧ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ (وقد ورد حكم مماثل فى المادة ٥٣ من القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ والمادة ٥٦ من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤) من

(١) وبذات المعنى حكمها الصادر فى ١٩٦٧/٤/٨ (مجموعة المبادئ ، ص ٣٨٩٧) .

الزام العاملين بعدم افشاء الأمور السرية التي اطلعوا عليها بحكم عملهم حتى بعد ترك الخدمة • فمثل هذا الالزام يبدو غير ذى موضوع اذا لم يمكن محاكمة الموظف المحال على المعاش تأديبيا (١) • ولقد كان هذا الالتزام مقصورا على العاملين الحكوميين ، ولم يرد له مقابل بالنسبة للعاملين في القطاع العام • وقد انتقدنا هذا الوضع في الطبعة السابقة من هذا المؤلف • ويسرنا أن المشرع استجاب لهذا النقد ، وضمن القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ ذات الالزام بالنسبة للعاملين في القطاع العام في الفقرة الأولى من المادة ٧٩ •

(ب) اذا حركت الاجراءات التأديبية ضد الموظف أو العامل ، واستطالت الى ما بعد بلوغه سن التقاعد ، فان عدم وجود مثل الحكم المشار اليه يؤدي الى وقف اجراءات المحاكمة التأديبية ، وهو ما يفقد الاجراء التأديبي قيمته •

(ج) وأخيرا فان ثمة احتمالا بالآلا تكتشف الجرائم التأديبية ، ولا سيما ذات الطبيعة المالية منها ، الا بعد مرور وقت طويل • وحينئذ قد يكون بعض المسؤولين عنها قد تركوا الخدمة لسبب أو لآخر • وليس من المصلحة تركهم بلا جـزاء ، في حين أن زملاء لهم قد يحاكمون ويعاقبون عن ذات الأفعال •

هذا وقد أفتت الجمعية العمومية للقسم الاستشاري بمجلس الدولة في ١٧/١٢/١٩٦٧ (ملف رقم ٢٨/١/٣٨) (٢) ، بأنه اذا التحق العامل بخدمة شركة عامة ثانية ، بعد انقطاع صلتة بالشركة الأولى ، فانه يمكن في هذه الحالة محاكمته تأديبيا عن الأخطاء التي ارتكبها في الشركة الأولى ، لأن مسالة العامل في هذه الحالة — كما تقول الجمعية العمومية — قد أصبحت حقا من حقوق الدولة ، وتمس مصالحها مباشرة • ومن ثم فانها تستطيع ممارسة هذا الحق في مواجهة العامل ، لأن تركه الخدمة بالجهة الأولى ، ليس من شأنه أن يسبغ المشروعية على

(١) اللهم الا اذا جعل افشاء الأسرار جريمة جنائية ، وهو ما لا يتحقق في جميع الأحوال ، فضلا عن صعوبة تحريك الاتهام الجنائي •
(٢) مشار اليها في مؤلف الأستاذين محمد رشوان احمد ، وابراهيم عباس منصور ، المرجع السابق ، ص ٣٣٠ •

ما ارتكبه من مخالفات في تلك الجهة ، وكل ذلك مشروط - بطبيعة الحال - بالأ تكون المخالفة قد تقادمت بمرور المدة المحددة تشريعا على النحر الذي سوف نراه فيما بعد (١) .

٣ - بين الحدين الزمنيين المشار اليهما ، يسأل الموظف عن أخطائه الوظيفية بغض النظر عن عوارض الوظيفة : بمعنى أن الموظف المصين بقرار تعيين باطل يسأل عن الأخطاء الوظيفية ما دام قرار تعيينه لم يلغ أو يسحب بالوسيلة المشروعة ، حتى ونوطن في قرار تعيينه بدعوى الالغاء ، لأن هذه الدعوى ليس لها موقف كما هو معلوم (٢) .

كما أن قيام الموظف بعمل غير عمل وظيفته الأصلية التي يشغلها لا يبرر اعفاءه من العقاب التأديبي . وبهذا المعنى تقول المحكمة الإدارية العليا في حكمها الصادر في ٣ نوفمبر سنة ١٩٦٢ (س ٨ ص ١٥) : أن مناط مسئولية الموظف الاخلال بالواجبات العامة ، ويتحقق بوقوع هذه المخالفة ، ولا أثر لكون الموظف الذي وقع منه الاخلال مستوف شروط شغل الوظيفة أم لا . . . ما دام قائما بعملها فعلا كأصيل أو منتدوب ، إذ أن الأمانة مطلوبة منه في كل عمل يؤديه بقطع النظر عن ظروف اسناد العمل اليه ، ولا يبيح الاخلال بهذا الواجب أو يمضو عن الاخلال المسئولية المترتبة عليه ، عدم أصالته في العمل الذي نيظت به اختصاصاته » .

(١) واعمالا لذات المبدأ المشار اليه في المتن قضت المحكمة الادارية العليا في حكمها الصادر في ٢ ديسمبر سنة ١٩٦٧ (س ١٣ ، ص ١٧٥) بأنه لا يمكن محاكمة عامل باحدى شركات القطاع العام ، عن مخالفة ارتكبتها حين كان يعمل باحدى شركات القطاع الخاص قبل تامينها لأن المادة ٦٦ من قانون العمل رقم ٩١ لسنة ١٩٥٩ تحظر اتهام العامل في مخالفة مضى على اكتشافها أكثر من ١٥ يوما . وأعلنت المحكمة الادارية العليا أنه « بعد انقضاء هذه المدة ، لا تلك النيابة الادارية بعد تأييم الشركة احياء مثل هذا الاتهام بعد ان انتضى اصل الحق فيه . . . » .

(٢) بلانتي ، المرجع السابق ، ص ٢٦٦ ، وراجع حكم مجلس الدولة الصادر في ٩ فبراير سنة ١٩٤٩ في قضية " Dem. Manach " المجموعة ، ص ٦٤ .

كما أن تطوع الموظف للقيام بعمل موظف آخر لا يعفيه من المسؤولية عن أخطائه . وهو ما أكدته المحكمة الادارية العليا في حكمها الصادر في ٢٧ أكتوبر سنة ١٩٦٨ (س ١٤ ، ص ١) حيث تقول : « ان المدعى ، وان لم يكلف بصفة رسمية الحلول محل زميله بالاشراف على المنحل مدة غيابه ، الا أنه قام بهذا العمل فعلا باختياره مجاملة منه لهذا الزميل ، ولم تعترض ادارة المدرسة على ذلك وقيام المدعى بالاشراف على المنحل محل زميله المذكور في العطلة الصيفية طوعية واختيارا ، يلقي على المدعى تبعات هذا العمل ومسئولياته كاملة ، ولا يحله من التزامه بالعناية به ذلك أن المسؤولية الادارية انما ترتبط بالاخلال بالواجب وتتولد عنه فتتحقق بوقوع الاهمال بوصفه السبب المنشئ ، ولا يتوقف كيانها وجودا أو عدما متى توفرت أركانها المادية والقانونية ، على أن الموظف الذي وقع منه الاخلال بالواجب يقوم بالعمل طرأية واختيارا بدلا من زميل له ، اذ يجب على الموظف أن يولى العمل الذي يقوم به ، العناية الكافية لتحقيق الغرض منه بصرف النظر عن ظروف اسناده اليه » .

٤ — ويمكن أن نثير في هذا الخصوص موضوع تعطيل المركز الوظيفي مؤقتا ، بسبب الوقف ، أو الاحالة الى الاستيداع . أما بالنسبة الى الاحالة الى الاستيداع (١) ، فان علاقة ما يميزها عن الفصل تنقطع خلالها ، ولو كان ذلك لفترة موقوتة . وكل ما يميزها عن الفصل

(١) تقرر نظام الاستيداع في مصر بمقتضى القانون رقم ٢٣٧ لسنة ١٩٥٩ بتعديل قانون العاملين رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ . واحتفظ به القانون العاملين رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ ، والقانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ . وحينها صدر القانون الحالي رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ ، ألغى نظام الاستيداع ، ولكن المشرع اعاده مرة أخرى سنة ١٩٨٣ ، بمقتضى المادتين ٣٥ مكرراً ، ٣٥ مكرراً (١) وعُدل بعض احكامه ، وأطلق عليه تسمية جديدة هي « نظام منح الاجازة » ولكن جوهر الأحكام ولحد .

راجع في التفاصيل مؤلفنا « الوجيز في القانون الادارى » طبعة سنة ١٩٨٤ ، ص ٥٢٠ وما بعدها .

الكامل ، أن الموظف يمكن أن يعود الى عمله في خلال فترة محددة^(١) ، وأن تحسب له أقدمية بطريقة معينة^(٢) ، ولكنه خلال فترة الاستيداع لا يؤدي عملا للدولة ، ولا يخضع للقواعد المنظمة للوظيفة العامة ، بدليل أنه يستطيع أن يمارس أى عمل يشاء أثناء فترة الاستيداع . ومن ثم فإنه لا يمكن محاسبته تأديبيا عن الأعمال التي لايجوز له مقارفتها وهو موظف . اللهم الا بالنسبة للالتزامات التي يفرضها المشرع على كل موظف يترك الخدمة ، والتي أشرنا اليها فيما سلف ، ومع التذكير بما سبق التنويه به من أن الأخطاء التي تنتفي مع حسن السمعة ، قد تكون سببا في عدم امكان عودته الى الوظيفة العامة ، كشرط صلاحية ، لا كخطأ تأديبي .

أما بالنسبة الى الأسباب الأخرى التي تعرض للموظف أثناء الوظيفة ففيها تفصيل :

فالإجازات بمختلف صورها لا أثر لها اطلاقا على حياة العامل الوظيفية ، بدليل أن الموظف يستطيع أن يقطع أجازته في أى وقت ويعود الى عمله . كما أن أعماله الوظيفية التي يقوم بها أثناء الإجازة تعتبر صحيحة ومنتجة لأثارها . وبالتالي فان المسئولية التأديبية للعامل أثناء الإجازة مسئولية كاملة .

أما حالة الوقف عن العمل بمختلف صوره ، فانها تختلف عن الإجازات ، في أن الموظف الموقوف لا يملك ممارسة أعباء منصبه خلال فترة الإيقاف . ولكنه يحتفظ بوضعه الوظيفي بحقوقه وواجباته الا فيما يتعلق بالمرتب الذي قد يوقف كله و بعضه . ولهذا فان الموظف خلال فترة

(١) وقد اوجب القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ عودة الموظف الى عمله في نهاية العامين اذا لم يكن قد عاد اليه قبل ذلك ، وما لم يكن يرغب في ترك العمل . في التفاصيل راجع مؤلفنا « مبادئ القانون الادارى » في أى طبعة من طبعاته الجديدة .

(٢) فضلا من حصوله على مرتبه كاملا خلال فترة معينة ثم نصف المرتب بعد ذلك . في التفاصيل راجع مؤلفنا « مبادئ القانون الادارى » في احدى طبعاته التالية لسنة ١٩٦٣ ، مع ملاحظة تغيير تسمية النظام لسنة ١٩٨٣ كما اوضحنا في الهامش قبل السابق .

الايقاف يلتزم بمراعاة واجباته الوظيفية غير المتعلقة بممارسة عمله . ومن ثم فانه اذا ارتكب خطأ مسلّكيا في حياته الخاصة ، أو حتى مارس عمله خلاف احكام الوقف ، فانه يمكن أن يعاقب تأديبيا عن ذلك (١) ، اللهم الا اذا انتهى الوقف بالفصل ، وأرجع تاريخ الفصل الى تاريخ الوقف كما يقضى القانون في بعض الصور ، فحينئذ ينجلي الأثر الكاشف لهذه الرجعية عن أن الموظف لم يكن موظفا وقت ارتكاب الخطأ .

٥ — وآخر مايمكن اثارته في هذا الصدد فكرة الموظف الفعلى أو الواقعى (Fonctionnaire de fait) . وهذه الفكرة تغطى — كما هو معروف — قطاعين من الموظفين الفعليين أو الواقعيين : الموظفون الفعليون في الأوقات الاستثنائية ، أى أوقات الحروب والثورات : وهنا نجد أن الثوار يستولون على السلطة مؤقتا ويعينون بعض الموظفين من قبلهم ، وأن المواطنين الذين يفاجأون باختفاء ممثلى الحكومة الشرعية فيقومون بأعباء بعض الوظائف العامة ، انما يواجهون مواقف استثنائية ، وأن فكرة « الموظف الفعلى أو الواقعى » في هذه الحالة انما قيل بها حماية لمصالح المواطنين ، وأن من تصدى للوظيفة العامة ليس بموظف ، بل هو مواطن عادى . ولهذا فان العملية كلها تدخل في نطاق قانون العقوبات لتطبيق أحكامه على من يقحم نفسه على الوظائف العامة دون قرار من السلطة الشرعية المختصة (٢) . على أنه يجب التمييز في هذه الحالة بين من تعينهم السلطات الثورية ، وبين من تعينهم الحكومات الفعلية (Les gouvernements de fait) فهؤلاء يعتبرون موظفين يخضعون لأحكام الوظيفة العامة بما فيها التأديب .

(١) راجع في هذا المعنى أيضا مطول بلانتي في الوظيفة العامة ، المرجع السابق ، ص ٢٨٢ ، وحكم مجلس الدولة الفرنسى المشار اليه فيه ، الصادر في ١٩٥٤/٥/٧ في قضية ميموزيل La Maison المبيعة س ٢٥٩ ، والذي يقرر أن الوقف لا يشمل سلطة التأديب قبل الموظف الموقوف .

(٢) راجع الباب العاشر من قانون العقوبات ، والذي يعدد العقوبات الجنائية بالنسبة الى اختلاس الألقاب والوظائف والاتصال بها بدون حق المواد من ١٥٥ الى ١٥٩ .

والقطاع الثانى من الموظفين الفعليين (أو الواقعيين) هم من يعملون في الظروف العادية : فقد اعترف القضاء بفكرة الموظف الفعلى أو الواقعى بالنسبة لمن ينتخب خطأ ويمارس اختصاصات المنصب ، ثم يعلن بطلان انتخابه ، وبالنسبة للموظف الذى يستمر في ممارسة واجبات وظيفته بعد بلوغه سن التقاعد ، وبالنسبة لمن يقوض تفويضاً باطلاً . الخ (١) في هذه الحالات نرى أن الموظف الفعلى يخضع خضوعاً كاملاً لأحكام التأديب على النحو الذى أشرنا اليه في موضعه من هذا المطلب .

المبحث الثانى

الخطأ أو الذنب الادارى

لكى تتخذ الاجراءات التأديبية ضد موظف أو عامل لابد أن ينسب اليه خطأ أو ذنب ادارى يستوجب العقاب . ولما كانت القاعدة المسلم بها في مجال قانون العقوبات أنه لاجرمية الا بنص ، فقد يخطر على البال الأخذ بذات المبدأ في مجال التأديب . ومن ثم فاننا نبدأ بمناقشة هذه القاعدة ، وما يترتب على الأخذ بها أو عدم الأخذ بها من نتائج ، ثم نعقب على ذلك بدراسة دورنية الموظف ، أو « ارادته الآتمة » في مجال التأديب .

المطلب الأول

الخطأ الادارى ومبدأ الشرعية

١ — لقد كان من النتائج المباشرة التى تترتب على الشورى الفرنسية الكبرى ، والتى دعمت الحرية الفردية في كل مكان بعد هذا التاريخ ، اقرار المبدأ الخالد : « لا جريمة ولا عقوبة الا بقانون

(١) تراجع فكرة الموظف الفعلى أو الواقعى في مؤلفنا « مبادئ القانون الادارى » في أية طبعة من طبعاته المتعددة .

أو بناء على قانون « (Nullum Crimen, nulla poena sine lege) » ولقد رددته المادة الثامنة من اعلان الحقوق الصادر سنة ١٧٨٩ (١) . ولقد فسر الفقه الفرنسى هذه المبادئ باستمرار على أنها تعنى أمرين : الأول : أن السلطة التشريعية هي المختصة وحدها بإنشاء الجرائم ، وبإقرار العقوبات المناسبة لها ، على أساس أن السلطة التشريعية ، تتمثل أساسا في البرلمان المشكل بأعضاء الناخبين ، والمعبر الحقيقي عن رغباتهم . ومن ثم انتهى الفقه الى نتيجة ترددها المؤلفات الدستورية باستمرار والحاصل ، وهي أن هذا الاختصاص من الاختصاصات المحجوزة (domaine réservé) التي يتعين أن يباشرها البرلمان بنفسه ، وليس له أن يفوض في ممارستها أية سلطة أخرى .

الثاني : أن جهة القضاء هي المختصة وحدها بتطبيق العقوبات التي تقررها السلطات التشريعية . وعن طريق هذين القيدتين أمن الفقه التقليدي المواطنين ضد كل احتمال للتعسف من قبل السلطات الحاكمة (٢)

٢ — وبالرغم من أوجه الشبه بين الجرائم الجنائية ، والجرائم التأديبية ، فإن الفقه والقضاء مستقران على أن القاعدة السابقة لا تطبق

(١) تنص المادة المشار إليها على ما يلي :

“La loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires, et nul ne peut être puni qu'en vertu d'une loi établie et promulguée antérieurement au délit, et légalement appliquée ”.

(٢) على أنه يلاحظ من ناحية أخرى أنه من حيث التطبيق العملي لم تطبق القاعدتان السابقتان على إطلاقهما : فلقد استمر تقليد عرفي — نصت عليه بعض الدساتير صراحة — يخول الإدارة سلطة إصدار لوائح بوليس — سميت لوائح الضبط في مصر — وتضمينها عقوبات جنائية عن المخالفات التي تنص عليها تلك اللوائح .

كما أن البرلمانات فيما بعد ، قد لجأت الى تفويض السلطة التنفيذية في إصدار مختلف التشريعات . ومع ذلك ، فمزال الفقه ينظر الى هذه الأمور كاستثناءات من قاعدة عامة لا خلاف عليها .

على الجريمة التأديبية • فليس من اللازم أن تصدر من جهة الإدارة المختصة ، أو من السلطة التشريعية ، قواعد تؤثم بعض الأفعال مسبقا ، حتى يعاقب الموظف ، وإنما يعاقب الموظف - أو العامل - إذا ما ثبت قبله فعل أو امتناع لا يتفق ومقتضيات وظيفته ، سواء نص على ذلك صراحة أو لم ينص • هذه القاعدة المسلمة ، يرددها القضاء الإداري باستمرار • ومن ذلك :

- حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في ١١ نوفمبر سنة ١٩٦١ (س ٧ ص ٢٧) حيث تؤكد في عبارات قاطعة أن قانون موظفي الدولة لم يسلك مسلك قانون العقوبات والقوانين الجنائية الأخرى في حصر الأفعال المؤثمة ، بتحديد أركانها ، ونوع ومقدار العقوبة المقررة لكل منها « ... فالأفعال المكونة للذنب الإداري ليست محددة حصرا ونوعا ، وإنما مردها بوجه عام إلى الإخلال بواجبات الوظيفة العامة أو الخروج على مقتضياتها ، وكل فعل بالذات لم يحدد له ما يناسبه من جزاء ، وإنما يترك تحديد ذلك للسلطة التأديبية بحسب تقديرها لدرجة جسامته الفعل ، وما يستأمله من جزاء في حدود النصاب القانوني المقرر (١) » •

- وبذات المعنى تقول في حكم أحدث صادر في ٢٢ مايو سنة ١٩٦٥ (س ١٠ ، ص ١٤٠٥) « كل عامل يخالف الواجبات المنصوص عليها في القانون أو يخرج على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته أو يظهر بمظهر من شأنه الإخلال بكرامة وظيفته يعاقب تأديبيا ، يستوى في ذلك أن ترد هذه الواجبات أو النواهي في نصوص صريحة أو أن تفرضها طبيعة العمل الوظيفي ذاته » •

- وتحرص الجمعية العمومية للقسم الاستشاري في فتاويها على

(١) وهذه الصيغة دارجة في قضاء المحكمة الإدارية العليا : من ذلك ، حكمها الصادر في ٥ نوفمبر سنة ١٩٥٥ (غداة أنشائها) في القضية رقم ١٥٩ لسنة ١ قضائية ، وفي ٢٥ يناير سنة ١٩٥٨ ، س ٣ ، ص ٦٣٥ ، وفي ١١ فبراير سنة ١٩٦١ ، س ٦ ، ص ٦٨ ، وفي ٨ ديسمبر سنة ١٩٦٧ ، س ٨ ، ص ٢١٩ ... الخ .

ترديد ذات القاعدة • ومن ذلك قولها في فتواها الصادرة في ٢٧ يناير سنة ١٩٦٥ (س ١٩ ، ص ٢٦٨) « الجرائم التأديبية ليست محددة في القوانين على سبيل الحصر ، وإنما كل فعل يرتكبه الموظف ويكون من شأنه الإخلال بواجبات وظيفته أو مخالفة القوانين واللوائح ، يعتبر جريمة تأديبية ، يحق للجهة الادارية محاسبته عليها ، وتوقيع الجزاء المناسب عليه » •

٣ — ويترتب على هذه القاعدة نتائج بالغة الأهمية أشارت إليها الأحكام التي أوردناها في ثانيا صياغاتها ، يمكن إجمالها فيما يلي :

أولا : أن عدم وجود نص مانع أو مؤثم لفعل معين ، لا يعني بالضرورة أن هذا الفعل مباح للموظف على نسق قانون العقوبات • ويترتب على ذلك عدم تطبيق قاعدة مفهوم المخالفة ، أو التفسير الضيق المقرر في قانون العقوبات ، إذا حرم المشرع بض الأفعال على الموظفين • فالمشرع حين يفعل ذلك — في نطاق الوظيفة العامة — إنما يريد أن يسترعي انتباه الموظفين أو العاملين الى خطورة الأعمال المؤتمه ، وأنه يبدى توجيهه القاطع في اجتنابها ، على أن يترك ما لم يذكره — أو المسكوت عنه وفقا لمصطلحات أصول الفقه — للقاعدة العامة • ومن أشهر الأمثلة على ذلك ما ورد النص عليه في قوانين العاملين المتعاقبة في مصر من « تحريم لعب القمار في الأندية أو المحال العامة • » ولو أخذ بمنطق قانون العقوبات لكان مباحا للعاملين لعب القمار في الأماكن الخاصة في حين أن لعب القمار في أى مكان يعتبر خطأ تأديبيا لا شك فيه •

ثانيا : ما دام المشرع لم يحصر الأعمال الممنوعة على الموظفين والتي تكون جريمة تأديبية ، فإن تحديد هذه الأعمال متروك لتقدير الجهات التأديبية ، سواء أكانت جهات رئاسية أم جهات قضائية • وبهذا المعنى تقول المحكمة الادارية العليا في حكمها الصادر في ٢٤ ديسمبر سنة ١٩٦٦ (س ١٢ ، ص ٤٩٠) « أن قضاء هذه المحكمة

قد جرى على أن تكيف الواقعة بما يجعلها من الذنوب المستحقة للعقاب انما مرجعه الى تقدير جهة الادارة ، ومبلغ انضباط هذا التكيف على الواقعة المنسوبة الى الموظف من حيث الخروج على الواجب الوظيفي أو الاخلال بحسن السير والسلوك .. » (١) .

على أن السلطة التأديبية في ممارستها لهذا الاختصاص التقديرى ، تخضع لرقابة القضاء الادارى ، على التفصيل الذى نوردته في الباب الأخير من هذا المؤلف .

ثالثا : ان السلطات التأديبية في تقديرها للجرائم التأديبية تلتزم ضوابط الوظيفة العامة ، بما تتضمنه من حقوق وواجبات . فتقدير ما اذا كان الموظف قد أخطأ خطأ يستوجب الجزاء ، انما يرجع فيه الى هذه الحقوق والواجبات دون غيرها . وبالتالي فليس لسلطة التأديب أن تنقيد بضوابط قانون العقوبات . وتحرص المحكمة الادارية العليا على الاشارة الى هذه الخصوصية . فهي في حكمها الصادر في ١١ نوفمبر سنة ١٩٦١ (س ٧ ، ص ٢٧) ، بعد أن أشارت الى الجبدأ العام في الفقرة التى أوردناها فيما سلف ، استطردت تقول : « ان المحكمة التأديبية بوصفها سلطة تأديبية ينبغى عليها أن تلتزم هذا النظام القانوني وتسنّد قضاءها اليه في تكيفها للفعل المكون للذنب الادارى ، وفي تقديرها للجزاء الذى يناسبه .. فان هي سارت على السنن المتبع في قانون العقوبات ، فلم ترد الفعل المكون للذنب الادارى الى الاخلال بواجبات الوظيفة أو الخروج على مقتضياتها ، وانما استعارت له وصفا جنائيا واردا في قانون العقوبات ، وغنيت بتحديد أركان الفعل على نحو ما حدده القانون المذكور للوصف الذى استعارته .. انها أن فعلت ذلك كان الجزاء المقضى به معيبا لأنه بنى على خطأ في الاسناد القانوني » (٢) . وسوف

(١) وبذات اللفاظ حكمها الصادر في ٥ يناير سنة ١٩٦٣ (س ٨ ، ص ٣٩٨) وفيه تضيف بعد أن أوردت العبارة المشار اليها في المتن « ان استخلاص الجهة الادارية للذنب الادارى انما يرجع فيه لتقديرها المطلق متى كان ذلك مرده الى وقائع ثابتة في الأوراق تؤدى اليه » .

(٢) وبذات المعنى واللفاظ حكمها الصادر في ٨ ديسمبر سنة ١٩٦٢ (س ٨ ، ص ٢١٩) .

نعود الى هذا المعنى عند دراسة العلاقة بين الجرائم الجنائية والجرائم التأديبية .

على أنه اذا أثم المشرع فعلا أو أمعلا بذاتها ، فانه يتمتع على السلطة التأديبية اتباع مسلك شبيه بمسلك القضاء الجنائي ، من حيث تحديد الأفعال الخاطئة ، والنصوص المؤثمة . فقد عاقبت المحكمة التأديبية مأمور مالية أسيوط بناء على أنه أضر عملية « الجاشنى » على أرض طرح البحر ، واستندت في ذلك الى مادة معينة في التعليمات النافذة توجب اجراء هذه العملية في مواعيد محددة . ولكن المحكمة الادارية العليا ألغت الحكم : لأن المادة التي استندت اليها المحكمة التأديبية لا تنطبق على حالة الموظف ، ومن ثم « فان الحكم الطعون فيه ، وقد أدان الطاعن على أساس مخالفته حكم المادة ٥٩ ، يكون حكما مخالفا للقانون ، ويتمين الغاؤه ، وبراءة الطاعن مما أسند اليه ، حكمها في ٦ مارس سنة ١٩٦٥ (س ١٠ : ص ٨٣٧) » .

رابعا : مرونة فكرة الجريمة التأديبية وتطورها : ان مبدأ « لا جريمة ولا عقوبة الا بنص » يضاف على جرائم قانون العقوبات ثباتا واستقرارا ، بمعنى أن الفعل الذي أثمه المشرع يظل كذلك ما بقى النص قائما ، دون نظر لتغير الظروف الاجتماعية . فمهما تغيرت نظرة المجتمع للفعل المحرم . فانه يظل محرما ومعاقبا عليه ما بقى النص نافذا . أما بالنسبة لمخالفات التأديبية — غير المقننة — فان النظرة بالنسبة اليها تختلف من وقت الى آخر ، ويتغير الظروف الاجتماعية و « الأيديولوجية » التي تعتنقها الجماعة . فكل ما يتصل بحياة الموظف الخاصة والعامة تراعيه السلطة التأديبية عند تقدير الذنب الاداري ، وعلى التفصيل الذي سوف نراه فيما بعد : فسلوك الموظف في ملبسه ، وفي معاملة أسرته ، وفي صلاته مع رؤسائه ، وفي ممارسة حقوقه الصامة . الخ كل تلك عناصر أساسية عند تقدير بعض الأخطاء السلوكية ، وهي عناصر متغيرة . ومن ثم فان ما قد يعتبر ذنبا اداليا في وقت معين ، قد يعتبر عملا مباحا ، بل ومندوبا اليه ، في وقت آخر . ولنضرب مثلا : فلقد جاء وقت من الأوقات

كانت فيه مقابلة الرؤساء بغير غطاء الرأس (الطربوش) تعتبر خطأ تأديبيا يستوجب العقاب (١) . أما الآن ، وبانتشار الأفكار الاشتراكية ، فاننا نرى رئيس الدولة ، والوزراء وكبار القادة الاداريين ، يمارسون العمل ، ويقابلون كبار الضيوف ، بأقل قدر ممكن من الملابس . ويمكن أن يقال ذات الشيء عن استعمال بعض أنواع المواصلات الشعبية ، وارتياح بعض الأماكن الشعبية . . الخ .

خامسا : على أن أهم نتيجة ترتبت على عدم حصر الجرائم التأديبية ، هي المتعلقة بالفصل بين الخطأ التأديبي وبين العقوبة التأديبية . فانسلم به في قانون العقوبات أن المشرع يحدد عناصر الجريمة الجنائية ، ويقدر مدى خطورتها على المجتمع ، ثم يضع لها العقوبة المناسبة ، من حد واحد أو حدين . ومن ثم فإن العقوبة مرتبطة تامة الارتباط بالجريمة . فمتى حددت المحكمة الجنائية وصف الجريمة المنسوبة الى المتهم ، تعين عليها توقيع العقوبة التي حددها المشرع لها . أما في نطاق التأديبي فإن السلطة التأديبية تقوم بعمليتين مستقلتين : الأولى البت فيما إذا كان الخطأ المنسوب الى الموظف محل التأديب يعتبر « جريمة تأديبية » . فإذا ما انتهت من هذه المهمة ، انتقلت الى مهمة أخرى وهي تصعيد العقوبة الملائمة للخطأ الثابت قبل الموظف ، من بين قوائم العقوبات التي حددها المشرع . ومن هنا جاء مبدأ الاختصاص التقديرى لسلطة التأديب فيما يتصل بتوقيع العقوبات التأديبية .

ثم ان المشرع قد يسلك في المجال التأديبي ذات الخطة المقررة في قانون العقوبات بالنسبة الى جرائم تأديبية بذاتها ،

٤ — على أنه مهما كانت حرية السلطة التأديبية في تحديد عناصر الجريمة التأديبية ، فانها ملزمة بأن تستند في تقديرها الى وقائع

(١) وكان مما يبعث على السخرية ان بعض الادارات كانت تحتفظ بطربوش احتياطي لمقابلة كبار الرؤساء فكان هذا الطربوش اوسع من اللازم في بض الحالات ! وفي حالات أخرى كان لا يكاد يدخل في بعض الرؤوس !

مصددة ذات طابع سلبي أو ايجابي ارتكبتها الموظف وثبتت قبله .
أما الاتهامات العامة ، والنوعت الرسالة ، فانها لا يمكن أن تعتبر
مكونة للركن المادى للجريمة التأديبية . وهكذا رفض مجلس الدولة
الفرنسي الاعتراف بشرعية العقوبة التأديبية المستندة الى « سوء
تصرفات الموظف في مجموعها » (L'ensemble de la conduite de l'agent)
دون تحديد لوقائع معينة (حكمه في ٨ مارس سنة ١٩٤٦ في قضية
(Bensalah Mohamed Dridi) المجموعة ، ص ٤١٦) أو الى
السلوك العام للموظف سواء أكان هذا السلوك مهنيا أو أخلاقيا (١) .
(حكمه في ٩ نوفمبر سنة ١٩٤٥ في قضية (Berard) المجموعة ص ٢٢٦
وفي ٢٣ مايو سنة ١٩٤٧ في قضية (Dzirt) المجموعة ص ٢١٩) .

ولأجل هذا رفضت المحكمة الادارية العليا في حكمها الصادر في
١٤ نوفمبر سنة ١٩٦٤ (س ١٠ ص ٣٩) الاقرار بشرعية العقاب الموقع
على « جنائني » يعمل بحديقة الأركية ، كلف بالحراسة الى جانب
عمله الأصلي مع بعض الحراس ، ثم كسرت بعض التماثيل المقامة
في الحديقة نتيجة اهمال لم يمكن اثباته قبل واحد بعينه من المكلفين
بالحراسة . ولما كان « القدر المتيقن » (بحسب اصطلاحات محكمة
النقض الجنائية) أن تحطيم التماثيل ما كان ليتم لير قام كل من المكلفين
بالحراسة بواجبه ، فان الادارة المختصة قررت خصم قيمة التماثيل
المحطمة — وهو مبلغ ٤٥٠ جنيه مصري — من الحراس الثلاثة ،
ومجازاة كل منهم بخصم ثلاثة أيام من راتبه . فلما طعن « الجنائني »
في قرارى الخصم وتحمل ثلث ثمن التماثيل ، قضت كل من المحكمة

(١) "Le comportement général professionnel ou moral"

ومن ذلك عقوبة تأديبية بررتها السلطة التأديبية « بسوء سلوك الموظف »
وانعدام الصفات المهنية فيه ! .

"En raison de sa mauvaisé conduite et de l'absences de
toute qualité professionnelle".

حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في ٨ مارس سنة ١٩٤٦ وقد
اشير اليه في المتن .

الادارية والمحكمة الادارية العليا بالغاء القرارات المطعون فيهما .
فبعد أن عرفت المحكمة الادارية العليا الجريمة التأديبية كركن
للقرار الصادر بالتأديب على النحر الذي أوردنا أمثلة له فيما سلف ،
قالت « ان المسؤولية التأديبية شأنها شأن المسؤولية الجنائية ،
مسئولية شخصية ، فيتعين لادانة الموظف أو العامل ومجازاته اداريا في
حالة شيوع التهمة بينه وبين غيره ، أن يثبت أنه قد وقع منه فعل
ايجابى أو سلبى محدد يعد مساهمة منه في وقوع المخالفة
الادارية . فاذا انعدم المسأخذ على السلوك الادارى للمامل ، ولم
يقع منه أى اخلال بواجبات وظيفته أو خروج على مقتضياتها ،
فلا يكون ثمة ذنب ادارى ، وبالتالي لا محل لتوقيع جزاء تأديبى ،
والا كان قرار الجزاء فى هذه الحالة فاقدا لركن من أركانه ، وهو
ركن السبب » .

والجريمة التأديبية بهذا المعنى ، يجب تمييزها عن العجز الفنى
أو عدم المهارة الفنية النى قد تثبت قبل الموظف أو العامل
(L'insuffisance professionnelle) فالتأديب يفترض الخروج
عن واجبات الوظيفة . أما اذا ثبت أن الموظف أو العامل ليس على
المستوى المطلوب من الناحية الفنية ، فان سبيل تقويمه لا يكون عن
طريق التأديب ، بل عن طريق تدريبه . فاذا لم ينجح معه التدريب ،
فيمكن النظر فى فصله أو نقله الى عمل آخر أو حرمانه من بعض
مزايا الوظيفة ... الخ مما تفصله مؤلفات القانون الادارى .

وهكذا لاحظ الفقهاء بحق أن الموظف متوسط الأداء ، لا يمكن
أن يناله سلاح التأديب . ولهذا فان القوانين الحديثة تضع بجوار
التأديب نظما للحوافز ، حتى تضيف الى « سيف المعز » « ذهب المعز »
فتفري الموظف بأن يبذل قصارى جهده للحصول على الجائزة
الموعودة .

المطلب الثانى

دور الارادة فى الخطأ التأديبى

١ — هل تعتبر الارادة ركنا فى الجريمة التأديبية على النصو
المقرر فى قانون العقوبات ؟ ! لقد قال بذلك بعض الفقهاء الذين
عالجوا موضوع التأديب :

فالدكتور عبد الفتاح حسن (١) يقول بهذا الصدد : « يلزم
حتى يجازى العامل أن يقترن الركن المادى للمخالفة (élément matériel)
بركن آخر أدبى (élément moral) وهو يعنى أن يصدر الفعل الخاطئ
عن ارادة آثمة (une culpabilité personnel) وهى وحدها التى
تجعل العامل مذنباً يستحق المساءلة . وفى هذه الناحية تختلف
المسئولية التأديبية عن المسئولية المدنية ، سواء فى نطاق القانون
الخاص أو العام ، اذ بينما قد تقوم هذه الأخيرة دون خطأ ، فلا يقبل
ذلك بالنسبة الى الأولى . والقول بغير ذلك يبعد بين الجزاء
وغاياته الأساسية ، بل قد يؤدى به الى نتائج عكسية ، سواء لدى
العامل المخالف أم لدى غيره من العاملين » .

واستند فى تأييد هذا رأى الى حكم صادر من احدى المحاكم
التأديبية فى ١٩٥٩/٣/٢٣ قضى ببراءة عامل أثبت بيانات تخالف الواقع
باستمارات طلب الاستخدام وباقرار الذمة المالية ، فأثبت أنه من
مواليد ١٨٩٩/٢/١ مع أن حقيقة تاريخ ميلاده ١٨٩٦/٢/١ مما ترتب
عليه بقاءه فى الخدمة الى ما بعد سن الستين ، استنادا الى أن
« ظاهر الأمر وواقع الحال ينفى سوء القصد لدى المتهم الأمر الذى
يستتبع أن تكون علاقته الوظيفية قد افتتحت ثم استقرت على أساس

(١) مؤلفه فى التأديب ، سبقت الاشار اليه ، ص ١٢٦ .

أمر معين بالنسبة الى تاريخ ميلاده ارتضته الحكومة وعاملته بموجبه
سنين طوالا » .

وبذات المعنى يقول الدكتور محمد جودت الملط (١) ، أن للجريمة
التأديبية ركتين : ركن مادي ، وركن معنوي أو أدبي ، « ويعنى صدور
الفعل المادي الايجابي أو السلبي عن ارادة آئمة . فاذا تعمد الموظف
ارتكاب الفعل ، كان الركن المعنوي هو القصد . واذا انصرفت ارادته
الى النشاط دون النتيجة ، كان الركن المعنوي هو الخطأ غير العمدى .
فارادة النشاط عنصر لازم في الركن المعنوي للجريمة ، سواء كانت عمدية
أو غير عمدية . فالجريمة التأديبية اذا تقوم على فكرة الاثم أو الخطيئة ،
فلا يكفى في الجريمة التأديبية وقوع الفعل أو الامتناع ، بل يجب أن
يكون الفعل أو الامتناع ثمرة ارادة آئمة (٢) » .

٢ — ونحن نرى أن هذا القول الذي أوردناه في الفقرتين السابقتين
وأمثالهما ينطوى على تعميم خاطيء ومضلل ، وهو يكشف عن الاتجاه
في محاولة بناء الجريمة التأديبية ، على ذات الأسس المقررة في مجال
قانون العقوبات ، وهو الأمر الذي لا يصدق في كثير من الأحيان ،
والذي شجبتة المحكمة الادارية العليا صراحة في بعض أحكامها التي
أوردنا لها أمثلة فيما سبق . أنه يمكن التسليم بدور هام لارادة الموظف
في مجال بعض الجرائم التأديبية المقننة . وسوف نرى أن ذلك ينحصر
في مجال الأخطاء التأديبية التي يعاقب عنها المشرع جنائيا — مع بعض
الخلاف في التفاصيل — وفي مجال الأخطاء التي حددها المشرع وجرمها
بنصوص خاصة ، كما سنرى في الفصل التالي من هذا الباب . أما
بالنسبة لباقي الجرائم التأديبية ، والتي لم يقننها المشرع على سبيل
الحصر ، وهي الأصل ، فإن « الارادة الآئمة » للعامل الذي يراد تأديبيه ،
لا تعنى أكثر من أنه قد ارتكب الفعل أو الامتناع دون عذر شرعى ،

(١) رسالته في التأديب ، ص ٨٠ وما بعدها .

(٢) وراجع مناقشة مسبهة لهذا الموضوع في مؤلف غرانيسيس دلبيرييه ،
المرجع السابق ، ص ٢٨ وما بعدها .

سواء أكان يرتكب فعلاً خاطئاً أم لا ، وحسنت نيته أم ساءت . فالموظف الذى يؤدى أعمالاً غير أعمال وظيفته ، والذى يخالف أقواماً لا تجوز مخالطتهم بحسن نية ، والذى يقصر فى أداء بعض واجبات منصبه لأنه لا يدرك أنه مكلف بها . . . الخ كل أولئك يكفى أن يسند الفعل الخاطئ اليهم ، حتى تتحقق المسؤولية قبلهم .

وواضح ان القاعدة العامة السابقة ، لا تنفى وجود حالات للخطأ التأديبى ، لا يمكن أن يتم فيها العقاب الا اذا تحققت « الارادة الآثمة » التى سبقت الإشارة اليها . فالموظف الذى يدون بيانات خاطئة فى بعض المعلومات المتعلقة به وهو لا يدرك أنها خاطئة ، لا يعاقب ، لا استناداً الى فكرة الارادة الآثمة كركن مستقل ، بل لأن الخطأ التأديبى فى هذه الحالة لا يقوم الا اذا كان الموظف يعلم سلفاً أنه يقدم بيانات غير صحيحة . وعندنا أن هذا هو السبب الحقيقى فى حكم البراءة الذى أورده الدكتور عبد الفتاح حسن فى المذلل السابق . ولقد سبق أن أوردنا فتوى للجمعية العمومية للقسم الاستشارى اعتبرت خطأ جسيماً ، يستوجب المسؤولية الشخصية للموظف ، ادلاءه ببيانات تتعلق بعمله ، دون أن يبذل الجهد المطلوب فى تحرى صحتها ، بغض النظر عن دور النية فى هذا المجال .

ولهذا تحدث بعض الفقهاء عن أنجرائم التأديبية القصدية *Les infractions intentionnelles* والتى يكون القصد فيها جزءاً لا يتجزأ من الخطأ ، وبين الجرائم التأديبية غير القصدية *non intentionnelles ou purement matérielles* والتى تتحقق فيها المسؤولية بمجرد ثبوت الفعل الخاطئ قبل الموظف (١) .

٣ - « فالارادة الآثمة » اذا شئ غير « نسبة العمل الخاطئ الى الموظف » . والمطلوب فى الجريمة التأديبية ، لى تتحقق شرعية

(١) مؤلف الأستاذ « فرانسيس دلبريه » المرجع السابق ص ٧٨ .

انعقاب ، أن يثبت أن الموظف قد ارتكب الفعل الخاطئ بلا عذر ، دون نظر الى دوافعه الذاتية ، وحسنت نيته أم ساءت ، ما دام سوء النية لا يختلط بالفعل الآثم : كمن يعتدى على رؤسائه ، أو يختلس أموالا عامة ، أو يزور في معلومات ... الخ . أما إذا انعدمت ارادة الموظف وهو يرتكب الفعل الخاطئ ، فمن الطبيعي الا يحاسب عليه . وعلى هذا الاساس أجمع القضاء على انتفاء المسؤولية في الحالات الآتية :

أولا - القوة القاهرة : La force majeure فالموظف أو العامل الذي يرتكب الخطأ تحت سلطان القوة القاهرة ، وبمعبها الفنى المعروف ، لا يمكن محاسبته عن هذا الخطأ . ومثال ذلك ظرف الحرب ، الذى يحول بين موظف وبين العودة الى مقر عمله فى الوقت المناسب (حكم مجلس الدولة الفرنسى الصادر فى ١٦/٥/١٩٤٧ فى قضية Préfet de police المجموعة ص ٢٠٤) .

ثانيا - ظرف المرض الذى يحول بين الموظف وبين تنفيذ الأوامر الصادرة اليه (حكم مجلس الدولة الفرنسى الصادر فى ١٩٤٧/٣/٧ فى قضية مدموزيل (Chaminade) المجموعة ، ص ٩٩) . ولقد أقرت المحكمة الادارية العليا « ظرف المرض » كقوة القاهرة تبرئ الموظف من العقوبات التأديبية عن الأخطاء التى يرتكبها أثناء مرضه ، وذلك فى حالة تسلم موظف مبالغ بحكم وظيفته ، ثم اصابته بمرض عقلى أدى به الى تبديد تلك المبالغ . (حكمها فى ١٥ نوفمبر سنة ١٩٦٤ ، ص ١٠ ، ص ٤٦ (١)) . ولكنها قررت فى الوقت ذاته أن الاستناد الى وجود

(١) ولكن المحكمة الادارية العليا فى ذات الحكم ، رفضت اعفاء الموظف من المسؤولية المدنية استنادا الى ذات السبب بقولها : « من حيث ان التزام المدمى ، برد المبالغ المهود اليه بها اذا كان ناشئا عن الغاتون مستندا الى واقعة قانونية هى تسلمه تلك المبالغ ، فان التزامه يكون قد نشأ صحيحا اعتبارا بأنه لم تقم أية شبهة حول سلامة عقله عند حصول هذا التسليم . و يترتب على ما سلف أن اصابته بمرض عقلى بعد نشوء التزامه قد تكون مفضية الى تعذر رد ما سلم اليه ، ولكنها لا تعتبر من قبيل الاستحالة المتعة من تنفيذ التزامه ، ذلك أن محل هذا الالتزام =

مرض يمنع من أداء العمل ، يجب أن يثبت بالطريق القانونى المقرر (حكمها فى ٥ يونية سنة ١٩٦٥ ، س ١٠ ، ص ١٥٥٣) •

ثالثا — أمر الرئيس اذا توافرت فيه الشروط التى يتطلبها القانون : وقد ورد النص عليه فى الفقرة الثانية من المادة ٧٨ من قانون العاملين رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ (التى تقابل الفقرة الثانية من المادة ٥٥ من القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ و ٥٩ من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤) حيث تقول : « ولا يعفى العامل من الجزاء أستنادا الى أمر صادر اليه من رئيسه الا اذا ثبت أن ارتكاب المخالفة كان تنفيذا لأمر مكتوب بذلك صادرا اليه من هذا الرئيس بالرغم من تنبيهه كتابة الى المخالفة • وفى هذه الحالة تكون المسئولية على مصدر الأمر وحده (١) » • وفى هذه الحالة أحل المشرع مسئولية الرئيس محل المرعوس لأن ارادة المرعوس استغرقتها ارادة الرئيس الذى ينسب اليه الأمر •

رابعا — الاكراه المادى أو المعنوى الذى يتعرض له الموظف المخالف كما لو ارتكب الخطأ تحت تهديد السلاح ، أو فى ظروف استثنائية مثل وباء أو فيضانات أو اضطرابات .. الخ •

خامسا — ثم ان مجلس الدولة الفرنسى قد رفض التسليم بشرعية العقاب اذا ارتكب الموظف الخطأ بسبب قيامه بواجب أسمى من واجبات الوظيفة ، مثل المشاركة فى قتال الأعداء الذين احتلوا فرنسا

= أشياء مثلية غير معينة الا بمقدارها ونوعها ، ومثلها لا ينعمد بحكم طبائع الأمور • ومن ثم يمتنع ردها فى جميع الأحوال • ولا يحول دون ذلك التذرع بأن ما اعتراه من ذهول واضطراب قد أنشأ لديه حالة اعسار ناشئة عن فقد تلك المبالغ ، لأن الاعسار ولو كان بقوة قاهرة ، ليس سببا فى انقضاء التزامه بدفع مبلغ من النقود • أما اعفاؤه من العقاب عن تهمة الاختلاس ، فإثر مستقل عن التزامه برد المبلغ المشار اليه لعدم قيام الاستحالة المتعة من التنفيذ حسبما سلف الايضاح •

(١) تقابلها الفقرة الثانية من المادة ٨٠ من القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ بالنسبة للعاملين فى القطاع العام •

”La participation“ à la lutte contre l'ennemi“ (حكمه الصادر في ١٦/٥/١٩٥٠ في قضية ”Faure“ المجموعة ص ٢٩١) حيث تطوع الموظف الذي هجر عمله في قوات المقاومة ”La resistance“ .

٤ — وليس للموظف أن يدرأ مسئوليته بالظروف المحيطة بعمله ، مادام أنه كان في امكانه توقي الخطأ : وقد تكون الظروف المحيطة بارتكاب الخطأ سبباً في تخفيف العقاب ، ولكنها لا تؤدي الى نفي المسؤولية . ومن ذلك من قضاء المحكمة الادارية العليا :

(١) « لا يشفع في اخلاء الموظف من مسئولية تصرفاته عدم وجود التعليمات المالية ولوائح المخازن تحت يده لعدم جدوى هذا العذر » (حكمها في ٣ نوفمبر سنة ١٩٦٢ : ص ٧ ، ص ١٥) .

(ب) « ان كثرة العمل ليست من الأعذار التي تعدم المسؤولية الادارية اذ هي ذريعة كل من يخل بواجبات وظيفته ، ولو أخذ بهذا على هذا النحو لأضحى الأمر قوضى لا ضابط له ، ولكنها قد تكون عذراً مخففاً ان ثبت أن الأعباء التي يقوم بها الموظف العام فوق قدرته ، وأحاطت به ظروف لم يستطع أن يسيطر عليها تماماً » (حكمها في ١٣ فبراير سنة ١٩٦٥ ص ١٠ ، ص ٦٤٩) وفي حكمها الصادر في ٢٧ أبريل سنة ١٩٦٨ (ص ١٣ ، ص ٨٢٢) طبقت المبدأ المشار اليه في الحكم السابق في قضية تتلخص ظروفها فيما يلي : اتهم كاتب مهمات بالسكة الحديد بالتقصير في مراجعة مهمات في عهده ففقدت ، فعوقب بالفصل استناداً الى لائحة الجزاءات التأديبية الخاصة بموظفي الهيئة . وكانت الحجة المبررة لقرار الفصل أن المخالفة المسندة الى الموظف قد وردت تحت قسم المخالفات الجسيمة التي قررت لها اللائحة جزاءات منها الفصل . ولكن المحكمة الادارية العليا لم تقر هذا الجزاء القاسي وقالت بهذا الصدد : « لئن كانت كثرة الأعمال الموهود بهذا اليه ليس من شأنها أن تعفيه من المسؤولية عما وقع منه من تقصير في القيام بواجباته ، الا أن هذا التقصير في الظروف التي حدث فيها لا يرقى الى مرتبة الاعمال الجسيم .. ومن حيث ان القرار الصادر

بفصل المدعى قد قام على تكيف المخالفة المسندة اليه بما يجعلها من الذنوب الادارية التى تندرج تحت البند الثالث من جدول مخالفات المجموعة الأولى ، واذ اختار لها أشد الجزاءات وهو الفصل ، فإنه يكون قد خالف القانون وانطوى على غلو فى تقدير الجزاء بما لا يتناسب مع درجة جسامة تلك المخالفة ... » .

(ج) « ان مخالفة الموظف للتعليمات الادارية تشكل مخالفة مسلكية ينبغي مساءلته عنها ، ولا سبيل الى دفع مسئوليته بذريعة أنه لم يكن على بينه منها ، متى كان بوسعه العلم بها ، اذ الأصل أنه يجب على الموظف أن يقوم بالعمل المنوط به بدقة وأمانة ... ومن مقتضيات هذه الدقة وجوب مراعاة التعليمات التى تصدرها الجهات الرئاسية لتنظيم العمل ، وعلى الموظف من جانبه أن يسعى الى الاحاطة بهذه التعليمات قبل البدء فى العمل ، فان تراخى فى ذلك ، فخرج عليها من غير قصد (١) ، فقد حققت مساءلته ، ذلك أن اطراد العمل على مخالفة التعليمات الادارية فى الفترة السابقة على اضطلاع الموظف بأعباء وظيفته لا يشفع فى حذ ذاته فى مخالفة هذه التعليمات ، اذ الخطأ لا يبرر الخطأ » (حكمها فى ١٢ نوفمبر سنة ١٩٦٦ س ١٢ ، ص ١٢) .

(١) وهذه العبارة توضح المعنى الذى اشرنا اليه بخصوص « الارادة الآتية » كركن مستقل فى الجريمة التأنيبية .

الفصل الثاني

تصنيف الجرائم التأديبية

١ - قلنا في الفصل الأول من هذا المؤلف ، ان أبرز ما يميز الجرائم التأديبية عن الجرائم الجنائية أنها غير محددة على سبيل الحصر . ومعنى ذلك أن الادارة تمارس في هذا المجال نوعا من التعزير المعروف في الشريعة الاسلامية . والذي لا شك فيه أن ذلك يعتبر خروجاً على مبدأ شرعية الجريمة والعقوبة المقررة في قانون العقوبات^(١) . فما هي الأسباب الحقيقية التي أدت الى انتهاج هذا المسلك ؟ وهل يعتبر عدم تقنين الجرائم التأديبية وضعا مرحليا يتحول بعده القانون التأديبي الى ذات الخطة التي يجري عليها قانون العقوبات من حيث تقنين الجرائم التأديبية ، والربط بينها وبين العقوبات التأديبية ؟

٢ - ان عدم تقنين الجرائم التأديبية على النحو المعروف في قانون العقوبات يرجع الى أكثر من سبب :

أولاً - أسباب تاريخية : سبق أن أشرنا اليها في مقدمة هذا المؤلف . وترجع الى الفكرة التي كانت سائدة خلال القرن التاسع عشر . وأوائل القرن العشرين من أن الموظف العام يتحمل بواجبات دون أن

(١) راجع مؤلف الأسناذ "Gérard Viché" بعنوان "La sanction professionnelle" طبعة سنة ١٩٤٨ ، ص ٢٩ حيث يقرر : " ان فكرة الجزاء الإداري لا تتفق مع التصور العام للقانون الفرنسي ، فهي تخالف مبدأ شرعية العقوبات والجرائم ، لأن الادارة تملك امتيازاً في محال تفسير القوانين ينهل في حرية تقدير (Une liberté d'appréciation) لا يعرفها القاضي الجنائي كما أن سلطة التأديب الإداري تستبعد السلطة القضائية من بعض نواحي قضاء العقاب .

مقرر له حقوق محددة ومعلومة العناصر في القانون ، وأن هذه الواجبات تستمد مباشرة من مقتضيات المرافق التي يعمل بها الموظفون ، والراكر التي يشغلونها حسبما يمليه الضمير^(١) . والكلمة الأخيرة في ذلك للرئيس الإداري الأعلى المنوط به السهر على تسيير المرفق العام . فهو يملك أن يحرم الموظف من عمله كله أو من مزايا المنصب وفقا لتقديره الشخصي بالنسبة لمسا يرتكبه الموظف من مخالفات . ولما بدأ الفقه والقضاء يتنبه الى ضرورة اقرار نظام متكامل للموظفين ، كان التفكير موجها الى حقوق الموظفين المتعلقة بالمرتب ، والترقية ، ولم يوجه بصفة أساسية الى موضوع التأديب . وإذا كان القضاء قد بذل جهدا مشكورا لكفالة بعض الضمانات للموظفين في مجال التأديب ، فلقد كان ذلك في مجال الاجراءات ، والمواجهة ، التي تتمثل في فقه ضرورة اطلاق الموظف على ملفه قبل صدور قرار التأديب . أما تحديد واجبات الموظف والمخالفات التأديبية فلم يتنبه أحد الى أهميته في ذلك الوقت . وحينما بدأت الأذهان تتنبه الى خطورة ترك هذا الموضوع الحيوي للتقدير المطلق للرؤساء الإداريين ، بدأت الدراسات بصورة فردية بالنسبة الى بعض الحقوق الهامة التي يعول عليها الموظفون ، مثل : حق الموظفين في الاضراب "droit de grève" وحرية الموظف في ابداء رأيه "Liberté d'opinion" ومدى واجبات الموظف في طاعة الرؤساء "Obéissance biérachique" وفي المحافظة على سر المهنة "secret professionnel" . الخ . ثم بدأ الفقهاء يتجاوزون هذه المرحلة في الوقت الحاضر ،

(١) درس هذا الموضوع باستفاضة الأستاذ فرانيس دلبيره في رسالته الحديثة التي سبقت الاشارة اليها ص ١٢٨ وما بعدها . فهو في ص ١٢٩ يقول :

"Pendant le 19eme siècle et durant les premières années du vingtième, droits et devoirs des agents publics n'ont fait, par principe, l'objet d'aucune classification. Les agents publics, en effet, étaient censés n'avoir que des devoirs et point de droits. Et ces devoirs, assurait on, découlent directement du jugement de la conscience, des exigences de leur état et des nécessités du service."

ويفكرون في تقنين شامل لواجبات الموظفين ، والمخالفات التأديبية التي يمكن أن يواجهوا بها . ولكن هذه المحاولة تعثرت على صخرة الصعاب التي تواجهها .

ثانياً - الصعوبات المختلفة التي تواجه عملية التقنين : وترجع هذه الصعوبات الى المنطق الذي يقوم عليه قانون التأديب "La logique de droit disciplinaire" وتدور حول فكرتين أساسيتين أجملهما الفقهاء فيما يلي : (أ) ان محاولة وصف وترتيب الجرائم التأديبية هي محاولة سطحية "superflu" (ب) وأن تلك المحاولة - مع التسليم جدلاً بضرورتها - غير ممكنة التنفيذ "irréalisable" (١) . وفيما يلي نناقش هاتين الفكرتين :

(١) سطحية المحاولة : فإذا تركنا جانباً الواجبات والمخالفات المدرجة في قانون العقوبات ، والتي تسرى عليها أحكام هذا القانون وأساليبه الفنية ، فإن الجانب الأكبر من واجبات الموظفين مستمد من مركز الموظف القانوني "L'état de fonctionnaire" ومن القوانين التي تحكم سير المرافق العامة (٢) ، ومن الطبيعة المختلفة لكل مرفق على حدة وما يؤديه من خدمات للمواطنين . وأشهر هذه القواعد على الإطلاق قواعد سير المرافق العامة بانتظام واطراد ، ومساواة المنتفعين أمامها ، وقابلتها للتغيير والتبديل (٣) .

وإذا حاول المشرع أن يقنن جميع واجبات الموظفين والجرائم التأديبية التي يخضعون لها ، فسوف ينتهي الى نتيجة واحدة ، وهي أن هذا التقنين ، سيمحو بمرور الزمن غير معبر عن الحقيقة أو غير ممكن تنفيذه . وخطورة هذه الحالة لا شك فيها ، وأعلنها الفقيه الكبير

(١) المرجع المشار اليه في الهامش السابق " ص ١٢٢ .

(٢)

"Les lois mêmes de fonctionnement des services publics"

(٣) يراجع شرحنا لهذه القواعد في مؤلفنا « مبادئ القانون الادلري » في اية طبعة من طبعاته المعيدة .

منتسكيو حين قال : « أن القوانين غير المفيدة تضعف قيمة القوانين الضرورية » !! "Les lois inutiles affaiblissent les lois nécessaires" وهذا هو المذهب الذي يقوم عليه التشريع الاسلامي ، اذ لا يحبذ الاكثار من القوانين .

(ب) استحالة تنفيذ عملية الوصف والترتيب : فالفقه يسلم حتى الآن بأنه من غير الممكن صياغة واجبات الموظفين في عبارات محددة ومنضبطة لكي ترتبط بعقوبات معينة ، كما هو الشأن في قانون العقوبات^(١) . ذلك أن المصطلحات والأفكار المستعملة في مجال التأديب ما تزال غير محددة "L'imprécision des notions utilisées" كما سنرى فيما بعد ، بعكس الحال في مجال قانون العقوبات . ويذكر الفقهاء — للتدليل على هذا السبب — أن كثيرا من واجبات الموظفين تعتمد في تنفيذها على الالتزام بقواعد الشرف المنظمة لكيفية أداء العمل (L'honneur professionnel) فمن العسير صياغتها في قوالب جامدة . وبهذا المعنى يقول الأستاذ (De Gérando) : « أن الواجب الأول بالنسبة للموظفين ، وعمال الادارة ، والذي يجب أن يبقى محفوظا في نفوسهم ، وحاضرا في خواتمهم — دون أن ينص عليه في القوانين — أنهم ملزمون ، قبل الدولة والمجتمع ، بالاخلاص بلا حدود . وأن ذلك يتطلب منهم أن يضعوا تحت تصرف الدولة والمجتمع ، وقتهم وملكاتهم ، ومعارفهم ، وأن يتجردوا من كل غرض شخصي ، وأن يبتعدوا عما ينال من سمعتهم أو هيبتهم ، وأن يراعوا منتهى الدقة واللباقة في تصرفاتهم ، ألا يحدوهم في أعمالهم الا رغبة تحقيق الصالح العام ، وعليهم أن يراعوا اعتبارات الشرف في حياتهم العامة والخاصة ، وأن تقوم علاقاتهم مع سائر المواطنين على الثقة المتبادلة ، لا على مجرد الأمر^(٢) !! » فكيف يمكن صياغة هذه الواجبات — شبه الأخلاقية — في نصوص جامدة ، على نسق قانون العقوبات ؟ !

"Les dispositions relatives aux devoirs des agents (١) auraient une portée trop vague."

(٢) فرائس دلبريه ، المرجع السابق ، ص ١٣٤ .

ويضيف الفقهاء الى ذلك أن تتنوع واجبات الموظفين وتعددتها ، يجعل عملية وصفها وترتيبها متعذرا ، بحيث لابد أن توصم كل محاولة تتم في هذا المجال بالنقص . والفارق بين قانون العقوبات والقانون التأديبي في هذا المجال جد كبير : فالمرجع الجنائي يخضع كل مواطن لذات الالتزام ، لأن التجريم والتأثير ينصرف مداه الى كل مواطن بغض النظر عن وضعه الاجتماعي ، بل يمتد الى كل من يقطن الدولة ، فيشمل الأجانب . أما القانون التأديبي فإنه يخاطب كل موظف وفقا لظروف وظيفته . فما يعتبر من قبيل الجريمة التأديبية بالنسبة الى فئة معينة من الموظفين ، لا يعتبر كذلك بالنسبة الى غيرهم ، بل ان درجات التأثير في نطاق الفئة الواحدة من الموظفين تختلف من موظف الى آخر ، بحسب نوع عمله ، ودرجة المسؤولية التي يتحملها ، والثقافة التي تلقاها . . الخ كما سنرى تفصيلا فيما بعد . وفضلا عن ذلك ، فإن الجريمة التأديبية تختلف باختلاف المكان والزمان والفلسفات الاجتماعية التي تسود الدولة . وبهذا المعنى يصف الأستاذ فرانسيس دلبريه في رسالته التي أشرنا اليها ، واجبات الموظفين في نسبتها وتنوعها بقوله :

(ص ١٣٥) .

"Ces obligations présentent une infinité de nuances : elles sont fonction de l'époque, du contexte national, de la branche d'administration, du département ministériel ; de l'emploi dans les quels travaille l'agent public, sa qualification, la nature du service dans lequel il est affecté, le type de rapports qui existe entre lui et l'administration, entre lui et les administrés, l'assujettissement à des obligations particulières. Vouloir en synthétiser les traits principaux constitue, à coup sûr, une gageure".

وفضلا عن ذلك فإن الفقهاء يرون أن محاولة تقنين واجبات الموظفين والمخالفات التي يمكن أن يحاسبوا عليها ، سوف يشل من فاعلية الإدارة ، لأن سلطة التأديب لن يكون بوسعها عقاب الموظفين الا عن أخطاء سبق وصفها وتحديد عناصرها مقدما ، علم النحو المقرر في قانون العقوبات . في حين أن فاعلية الإدارة ، توجب أن يترك للسلطات الرئاسية شجب كل تصرف لا يتفق ومقتضيات سير المرفق العام دون قيد سابق في هذا

إنسان . ولهذا تطرف بعض الفقهاء في هذا الخصوص — مثل الفقيه (Marcel Deleau) — ورفض تماما تحديد أى مخالفة إدارية مقدما، وترك ذلك كله للسلطة التأديبية المختصة^(١) .

٣ — ولكن جانبا من الفقه الحديث بدأ يشكك في الاعتبارات السابقة ، وأخذ — تحت منطق الضمان — يثير حملة تستهدف علاج هذا الفراغ في نظام الموظفين على الأقل جزئيا . فهو يرى على عكس ما ذهب إليه معظم الفقهاء حتى الآن ، أن تقنين واجبات الموظفين والعاملين مفيدة من عدة نواح :

(أ) فهو مفيد من حيث تعليم الموظفين والعاملين ، وتبصيرهم بواجبات مناصبهم دون أن يترك ذلك لمجرد تصورات غير منضبطة من قبل رؤسائهم . ومهما كانت الصياغة واسعة فضاضة وغير منضبطة ، فإن لها قيمة توجيهية . وسوف يتولى القضاء بأحكامه تفسيرها ، وتوضيح حدودها . وعلى جهات التدريب أن تنسق كل ذلك ، وتقدمه للعاملين في صورة كتيبات توزع على مختلف العاملين ، ويعاد النظر فيها من وقت لآخر ، كما يطالب بذلك علماء الإدارة العامة^(٢) .

(ب) وهو مفيد بالنسبة لجمهور المتعاملين مع الإدارة ، لأنه يبصرهم بمستوى الخدمة التي يلتزم عامل الإدارة بتقديمها إليهم ، ويحدد سلطات الموظف حتى يمكن رقابته ومحاسبته إذا تجاوز هذه الحدود .

(ج) وهو مفيد على صعيد الضمان ، وهي النعمة التي أصبحت تسود نظم العاملين في الوقت الحاضر : فالذى لا شك فيه أن المسلك

(١) رسالته بعنوان :

"L'évolution du pouvoir disciplinaire sur les fonctionnaires civils de l'Etat."

طبعة سنة ١٩١٣ ، ص ٩ .

(٢) يراجع في التفاصيل مؤلفنا « مبادئ علم الإدارة العامة » في أى طبعة من طبعاته في موضوع « تدريب عمال الإدارة العامة » .

التقليدى — القائم على حرية الادارة فى تحديد الجريمة التأديبية وفقاً لتقديرها — ينطوى على استبداد وتصف فى كثير من الحالات ، لا سيما فى ظل التطورات السريعة التى يتعرض لها المجتمع فى الوقت الحاضر . ومن ثم فان وصف وترتيب الواجبات والمخالفات الوظيفية ، ولو بصورة جزئية — كما سنرى بعد قليل — ينطوى ولا شك على بعض الأمن والطمأنينة للعامل الذى يكون محلاً للتأديب ، لأن اسناد مخالفة محددة المعالم سلفاً لأحد العاملين من شأنه أن يعاون سلطة التأديب فى ممارسة مهمتها ، وتقدير العقوبة المناسبة لها ، كما أنه يبصر العامل مقدماً بالنتائج الخطيرة التى يكون عرضة لها اذا ما ارتكب خطأ بعينه ، فقد يتمتع عنه لو علم مقدماً بالعقوبة التى يتعرض لها كل من يقارفه .

٤ — ولكن هذا الفريق من الفقهاء — وهو يقدم هذه الاعتبارات التى تنطوى على قدر من الحقيقة بلا شك — يسلم بالصعاب التى تحيط بعملية وصف وترتيب واجبات الموظفين ، وما يرتبط بها من مخالفات وعقوبات . وهم يجمعون هذه العقبات فيما يلى :

أولاً — ان تحديد الجرائم والمخالفات التأديبية سيكون باستمرار على سبيل المثال لا على سبيل الحصر ، بمعنى أن قائمة الجرائم التأديبية لن تشمل فى يوم من الأيام جميع المخالفات التى يمكن أن يحاسب عنها الموظف . وهذه الصعوبة فى نظرنا ، لن يمكن التغلب عليها فى يوم من الأيام ، ولن يستطيع فقهاء القانون العام وعلماء الادارة العامة أن يصلوا الى منطق قانون العقوبات فى هذا الشأن ، للخلاف الجوهري بين فكرة « الجريمة الجنائية » و « الجريمة التأديبية » : فالجريمة الجنائية تقوم على مبدأ قد غدا من قبيل السمات ، خلاصته أن كل ما لم يحرمه المشرع ، فلا عقاب عليه . ومن ثم كان على المشرع أن ينظر فى كل عمل يريد تجريمه ، ويصفه ، ويحدد أركانه ، والعقوبة الملائمة له . أما بالنسبة الى الموظف العام ، فلا بد أن يترك له مجالاً من الترخص ليتصرف فى نطاقه بما تمليه الظروف ، وفى حدود التصور العام للمنصب . ولا بد من محاسبته عن هذه الحرية اللازمة لممارسة

عمله ، لأن كل سلطة لابد أن يصحبها مسئولية وفقا للقاعدة المعلومة .
وإذا ذكر المشرع واجبات أو مخالفات بعينها ، فإنما ليلفت إليها نظر
العامل لما يحيط بها من اعتبارات ، كما ذكرنا من قبل ، ولكن ما لا يدرك
كله لا يترك كله كما يقولون . ومن ثم فإن على المشرع وعلى علماء
الادارة العامة أن يقرنوا « القدر الأقل » من الواجبات التي يتحمل بها
كل موظف على سبيل التعليم والضمان كما ذكرنا فيما سلف .

ثانياً — نسبية المخالفات التأديبية : اذا كانت الجريمة الجنائية
واحدة بالنسبة لمختلف المواطنين كما ذكرنا فيما سلف ، فإن الجريمة
التأديبية نسبية للاعتبارات التي ذكرناها . وهذه أيضا حقيقة لا يمكن
تجاهلها ، ويترتب عليها أنه لا يمكن تحديد واجبات الموظفين بصفة
عامة ، وانما تحدد الواجبات الخاصة بكل طائفة منهم على حدة ، وفقا
للاعتبارات الوظيفية المحيطة بها . وسوف نرى أن هذا هو المسلك
الحديث في معظم دول العالم ومنها جمهورية مصر العربية ، إذ تصدر
لائحة الجزاءات الخاصة بكل طائفة من العاملين الذين يخضعون لنظم
مستقلة كما سنرى بعد قليل .

ثالثاً — ان كثيرا من واجبات الموظفين ترجع الى الضمير
(des devoirs moraux) وإلى المسلك العام (Le comportement général)
مما يستعصى تقنينه . ولقد سبق أن ذكرنا أن الأخلاق
العامة ، ومسلك الموظف ، يراعى عند تحديد الأخطاء المنسوبة الى
الموظف . ولكنه لا يعاقب الا عن أفعال محددة لا عن أمور عامة .
وبالتالى فإن التقنين لن ينصب على مثل هذه التعليمات ، بل على واجبات
محددة .

رابعا — على أن أهم نقد وجه الى فكرة التقنين هو ما يتصل
بتعطيل سلطة التأديب وابعادها عن تحقيق أهدافها ، وذلك اذا ما سلك
المقنن الإدارى في مجال الجرائم التأديبية ذات الخطة المتبعة في نطاق
الجرائم الجنائية . ولكن يمكن مواجهة ذلك بالنقد السليم الى حد كبير

بأسلوبين ، يقوم عليهما الفقه الحديث في هذا المجال : أولهما ، أن التقنين لا يتناول جميع المخالفات على سبيل الحصر ، بل ينصب على ما يصلح منها للتقنين . وثانيهما ، عدم الربط بين الجرائم التأديبية المقننة وبين العقوبات التأديبية وفقا للأسلوب الجنائي ، بل يترك للإدارة فرصة تقدير ملائمة العقوبة للمخالفة الثابتة قبل الموظف بما يواجه كافة الاعتبارات ، اللهم الا في الحالات الاستثنائية التي يحدد فيها المشرع عقوبة معينة لمخالفة ما ، نظرا لما يحيط بها من اعتبارات ، على التفصيل الذي عرضناه عند دراسة العقوبة التأديبية .

٥ — في ضوء الاعتبارات السابقة نعرض لكيفية تحديد الأخطاء التأديبية للموظفين في جمهورية مصر العربية مع الإشارة الى بعض النظم المقارنة ، لا سيما في الدول العربية . والمسلك الذي اتبعه المشرع المصري في هذا الصدد — وهو المسلك العالمي الحديث — يقوم على دعامتين : الأولى — تحديد بعض المخالفات التأديبية على سبيل الاستثناء . الثانية — اختصاص سلطة التأديب بتحديد ما يعتبر من قبيل المخالفات التأديبية كقاعدة عامة . وفيما يلي نعرض لكل من الدعامتين :

المبحث الأول

الجرائم التأديبية المنتنة

باستعراض النصوص النافذة في مصر ، نجد أن المشرع المصري قد قنن بعض الجرائم التأديبية في ثلاثة مجالات : المجال الأول : وهو مجال قانون العقوبات • والمجال الثاني : مجال لوائح الجزاءات التي بدأت تنرى في الآونة الأخيرة بالنسبة الى فئات محددة من العاملين • والمجال الثالث : مخالفات بذاتها ترد في القوانين المنظمة لبعض شئون العاملين ، كمقاب أعضاء هيئات التدريس بالجامعات الذين يثبت قبلهم مخالفة اعطاء دروس خصوصية لطلابهم ، أو جمع العامل بين عمله وعمل آخر ، أو ارتكاب بعض المخالفات المالية ... الخ • وواضح مما سبق أنه لا يمكن تقصى الجرائم التأديبية من النوع الثالث • ومن ثم فاننا نقوم بعرض موجز للنوعين الأول والثاني •

المطلب الأول

الجرائم التأديبية في قانون العقوبات

١ - ان الموظف العام هو مواطن أولا ، وموظف ثانيا • وصفته الثانية لا تحجب صفته الأولى • ومن ثم فانه يخضع ككل مواطن لأحكام قانون العقوبات اذا ما ارتكب جريمة من جرائم قانون العقوبات • وقد يتأثر وضعه الوظيفي اذا ما حكم عليه في جريمة جنائية على التفصيل المسهب الذى نعرض له في الفصل الثالث من هذا الباب • ولكن ما يعنينا هنا ، هو أن المشرع الجنائى قد يقنن بعض الأخطاء التأديبية التى يرتكبها الموظفون ، ويعتبرها جرائم جنائية • وهنا يندمج الخطأ الجنائى في الخطأ التأديبى ، ويصبحان شيئا واحدا • ولكن العقاب الجنائى عن الجريمة في هذه الحالة ، لا يعنى افلات الموظف من العقاب التأديبى اذا

ما ارتأت الإدارة معاقبته تأديبيا عن ذات الجريمة التي تثبت قبله • وكل ما هنالك أن حجية الحكم الجنائي الصادر بالعقاب ، تكون ملزمة لسلطة التأديب • أما حكم البراءة ، فليس ملزما بالضرورة لسلطة التأديب كما سنرى فيما بعد •

٢- ثم إن اصطلاح « الموظف » في نطاق قانون العقوبات له معنى واسع ، يفرج عن حدود فكرة الموظف العام المتعارف عليها في نطاق القانون الإداري • والمشرع الجنائي هو الذي يحدد المقصود بفكرة الموظف أو العامل الذي تطبق عليه قواعد القانون الجنائي في هذا الصدد • ومن هذا القبيل :

المادة ١١١ من قانون العقوبات ، والتي تقول : « يعد في حكم الموظفين في تطبيق نصوص هذا الفصل (جرائم الرشوة) :
١ - المستخدمون في المصالح التابعة للحكومة أو الموضوعة تحت رقابتها •
٢ - أعضاء المجالس النيابية العامة أو المحلية سواء أكانوا منتقبين أو معينين •
٣ - المحكمون والخبراء ووكلاء الديانة والمصفون والحراس القضائيون •
٤ - الغيت •
٥ - كل شخص مكلف بخدمة عمومية •
٦ - أعضاء مجالس إدارة ومديرو ومستخدمو المؤسسات والشركات والجمعيات والمنشآت إذا كانت الدولة أو إحدى الهيئات العامة تساهم في مالها بنصيب ما بأية صفة كانت » • (مضافة بالقانون رقم ١٢٠ لسنة ١٩٦٢) •

وتنص المادة ١١٩ مكررا من ذات القانون على أنه : « يقصد بالموظف في حكم هذا الباب (١) : أ - القائمون بأعباء السلطة العامة والعاملون في الدولة ووحدات الإدارة المحلية • ب - رؤساء وأعضاء المجالس والوحدات والتنظيمات الشعبية وغيرها ممن لهم صفة نيابية

(١) الباب المشار اليه هو الباب الرابع ، والخاص باختلاس المال العام والعدوان عليه والغدر ، والذي عطلت أحكامه بمقتضى القانون رقم ٦٣ لسنة ١٩٧٥ •

عامة ، سواء أكانوا منتخبيين أم معينين • ج - أفراد القوات المسلحة •
د - كل من فوضته إحدى السلطات العامة في القيام بعمل معين وذلك
في حدود العمل المفوض فيه • هـ - رؤساء وأعضاء مجالس الإدارات
والمديرون وسائر العاملين في الجهات التي اعتبرت أموالها أموالاً عامة
طبقاً للمادة السابقة (١) • و - كل من يقوم بأداء عمل يتحمل بالخدمة
العامة بناءً على تكليف صادر إليه بمقتضى القوانين أو من موظف عام
في حكم الفقرات السابقة ، متى كان يملك هذا التكليف بمقتضى القوانين
أو النظم المقررة ، وذلك بالنسبة للعمل الذي يتم التكليف به •

ويستوى أن تكون الوظيفة أو الخدمة دائمة أو مؤقتة ، بأجر أو
بغير أجر ، طوعية أو جبراً ، ولا يحول انتهاء الخدمة و زوال الصفة
دون تطبيق أحكام هذا الباب متى وقع العمل أثناء الخدمة أو توافرت
الصفة •

أما المادة ١٢٤ (ج) من قانون العقوبات فقد سحبت صفة الموظف
العام الى خارج نطاق هذا الاصطلاح حيث تقول : « فيما يتعلق بتطبيق
المواد الثلاث السابقة (تجاوز الموظفين حدود وظائفهم وتقصيرهم في
أداء الواجبات المتعلقة بها) يعد كالموظفين والمستخدمين العموميين جميع
الأجراء الذين يشتغلون بأية صفة كانت في خدمة الحكومة أو في خدمة
سلطة من السلطات الإقليمية أو البلدية أو القروية ، والأشخاص الذين
يندبون لتأدية عمل معين من أعمال الحكومة أو السلطات المذكورة » •

(١) تنص المادة ١١٩ المشار إليها على أنه « يقصد بالأموال العامة في
تطبيق أحكام هذا الباب ما يكون كله أو بعضه مملوكاً لأحدى الجهات الآتية :
(أ) الدولة و وحدات الإدارة المحلية . (ب) الهيئات العامة
و « المؤسسات العامة » و وحدات القطاع العام . (ج) الاتحاد
الاشتراكي و المؤسسات التابعة له . (د) النقابات و الاتحادات .
(هـ) المؤسسات و الجمعيات الخاصة ذات النفع العام . (و) الجمعيات
التعاونية . (ز) الشركات و الجمعيات و الوحدات الاقتصادية و المنشآت
التي تساهم فيها إحدى الجهات المنصوص عليها في الفقرات السابقة .
(ح) أية جهة أخرى ينص القانون على اعتبار أموالها من الأموال العامة .

وغنى عن البيان أن تأديب العامل عن جريمة جنائية من هذا القبيل ، لا يتحقق الا بالنسبة الى الموظفين الخاضعين لنظام التأديب .

٣ - وباستعراض قانون العقوبات رقم ٥٨ لسنة ١٩٣٧ (المعدل) نجد أنه قد جعل من المخالفات التأديبية التالية ، جرائم من جرائم قانون العقوبات : م - ٧٨ : حصول الموظف لنفسه أو لغيره على منفعة من دولة أجنبية • م - ٨٠ (ب) : افشاء الموظف لسر من أسرار الدفاع • م - ٩٢ : عمل ضباط الجيش أو البوليس على تعطيل أوامر الحكومة • الباب الثالث : (المواد من ١٠٣ الى ١١١) الخاص بالعقوبات على الرشوة • الباب الرابع : (المواد من ١١٢ الى ١١٩) المتعلق باختلاس الأموال الأميرية والغدر • الباب الخامس : تجاوز الموظفين حدود وظائفهم وتقصيرهم في أداء الواجبات المتعلقة بها (المواد من ١٢٠ الى ١٢٥) الباب السادس : الاكراه وسوء المعاملة من الموظفين لأفراد الناس (المواد من ١٢٦ الى ١٣٢) الباب الثامن : هرب المحبوسين واخفاء الجانين • (المواد ١٣٩ و ١٤٠ و ١٤١) • الباب التاسع : فك الاحتتام وسرقة المستندات والأوراق الرسمية المودعة • (المواد من ١٤٧ الى ١٥٤) • م - ٢١١ : تزوير الموظف للمستندات والأوراق الرسمية ، وكذلك المادة ٢١٣ • م - ٢٢٠ : اعطاء الموظف أحد الأفراد تذكرة سفر أو تذكرة مرور باسم مزور مع علمه بالتزوير • الباب الخامس عشر : التوقف عن العمل بالمصالح ذات المنفعة العامة ، والاعتداء على حرية العمل • (المادتان ٣٧٤ و ٣٧٥) •

ويلاحظ أن بعض الجرائم المستحدثة ، كانت فيما مضى مجرد جرائم تأديبية • ولكن الاتجاه الاشتراكي ، وتدخل الدولة في جميع المجالات الاقتصادية ، أوجب اخضاعها لقانون العقوبات • ومن ذلك على سبيل المثال : المادة ١١٦ مكررا والتي تقول : « كل موظف عام أضر عمدا بأموال أو مصالح الجهة التي يعمل بها أو يتصل بها بحكم عمله أو بأموال الغير أو مصالحهم الممهودة بها الى تلك الجهة يعاقب بالاشغال الشاقة المؤقتة • فاذا كان الضرر الذي ترتب على فعله غير جسيم جاز الحكم عليه بالسجن » •

مادة ١١٦ مكررا (أ) : « كل موظف عام تسبب بخطئه في الحاف ضرر جسيم بأموال أو مصالح الجهة التي يعمل بها أو يتصل بها يحكم وظيفته أو بأموال الغير أو مصالحهم المعهود بها الى تلك الجهة ، بأن كان ناشئا من اهمال في أداء وظيفته أو عن اخلال أو عن اساءة استعمال السلطة يعاقب بالحبس وبغرامة لا تتجاوز خمسمائة جنيه أو باحدى هاتين العقوبتين . »

وتكون العقوبة الحبس مدة لا تقل عن سنة ولا تزيد على ست سنوات وغرامة لا تتجاوز ألف جنيه اذا ترتب على الجريمة اضرار بمركز البلاد الاقتصادي أو بمصلحة قومية لها . »

مادة ١١٧ : « كل موظف عام استخدم سخرة عمالا في عمل لاحدى الجهات المبينة في المادة ١١٩ أو احتجز بغير مبرر أجورهم كلها أو بعضها يعاقب بالأسغال الشاقة المؤقتة وتكون العقوبة الحبس اذا لم يكن الجاني موظفا عاما . »

مادة ١١٧ مكررا : « كل موظف عام خرب أو أتلف أو وضع النار عمدا في أموال ثابتة أو منقولة أو أوراق أو غيرها للجهة التي يعمل بها . أو يتصل بها بحكم عمله ، أو للغير متى كان معهودا بها الى تلك الجهة ، يعاقب بالأسغال الشاقة المؤبدة أو المؤقتة . وتكون العقوبة الأسغال الشاقة المؤبدة ، اذا ارتكبت احدى هذه الجرائم بقصد تسهيل ارتكاب جريمة من الجرائم المنصوص عليها في المواد ١١٢ و ١١٣ و ١١٣ مكررا أو لاختفاء أدواتها . ويحكم على الجاني في جميع الأحوال بدفع قيمة الأموال التي خربها أو أتلفها أو أحرقها . »

مادة ١١٨ : « فضلا عن العقوبات المقررة للجرائم المذكورة في المواد ١١٢ الى ١١٦ ، ١١٦ مكررا و ١١٧ فقرة أولى يعزل الجاني من وظيفته أو ترول صفته ، كما يحكم عليه في الجرائم المذكورة في المواد ١١٢ و ١١٣ و ١١٤ و ١١٥ بالرد وبغرامة مساوية لقيمة ما اختلسه أو استولى عليه أو حصله أو طلبه من مال أو منفعة على ألا تقل عن خمسمائة جنيه . »

المطلب الثانى

الجرائم التأديبية فى لوائح الجزاءات

١- تجرى العادة على تضمين قوانين التوظيف (الكادرات العامة) أهم الواجبات التى يتعين على الموظفين الخاضعين لأحكامها مراعاتها ، والعقوبات التى يمكن أن توقع عليهم عند مخالفة الواجبات المنصوص عليها أو الواجبات التى لم يرد عليها نص صريح . ولكن بدأت النظم الحكومية تتبع التقليد الذى طبق فى الشركات بناء على أحكام قانون العمل منذ صدور القانون رقم ٤١ لسنة ١٩٤٤ (الخاص بقانون عقد العمل الفردى) من ضرورة اصدار لائحة جزاءات ، تبين المخالفات المتعلقة بالعمل وما يقابلها من جزاءات ، ووضعها فى أماكن ظاهرة لتكون تحت نظر العمال ، فيرتبون تصرفاتهم وفق أحكامها تجنباً للمسئولية .

ولقد وردت اشارة الى هذا التقليد فى المادة ٦٣ من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ (١) ، فبعد أن أوردت فى فقرتها الأولى سلطة وكيل الوزارة ورئيس المصلحة فى توقيع العقوبات التأديبية قالت فى فقرتها التالية « وتتضمن لائحة الجزاءات تحديد الرؤساء الذين يجوز تفويضهم فى توقيع العقوبات المشار اليها فى الفقرة السابقة » . ولم يرد نص مقابل فى القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ . ولكن المشرع أعاد النص عليه فى المادة ٨١ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ فى فقرتها الأولى ، والتى تنص على أن « تضع السلطة المختصة لائحة تتضمن جميع أنواع المخالفات والجزاءات المقررة لها واجراءات التحقيق » .

كما أن المادة ٦١ من لائحة العاملين بالقطاع العام (معدلة بالقرار الجمهورى رقم ٨٠٢ لسنة ١٩٦٧) تنص على ما يلى : « يضع مجلس

(١) لم يرد مقابل لها فى القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ .

الادارة لائحة تتضمن أنواع المخالفات والجزاءات المقررة لها .
واجراءات التحقيق ، وتعتمد اللائحة من رئيس مجلس ادارة المؤسسة
أو الوزير المختص حسب الأحوال » . وقد ورد نص مقابل في المادة ٥٠
من القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٧١ والتي تنص بأن « يضع مجلس الادارة
لائحة تتضمن جميع أنواع المخالفات والجزاءات المقررة لها ، واجراءات
التحقيق » . وأعيد النص على ذات الحكم في المادة ٨٣ من القانون
رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ حيث تقول : « يضع مجلس الادارة لائحة تتضمن
جميع أنواع المخالفات والجزاءات المقررة لها واجراءات التحقيق والجهة
المختصة بالتحقيق مع العاملين مع عدم الاخلال بأحكام القانون رقم ١١٧
لسنة ١٩٥٨ بشأن تنظيم النيابة الادارية ، والمحاكمات التأديبية والقوانين
المعدلة له » .

وقد صدرت عدة لوائح للجزاءات بالنسبة للعاملين في المؤسسات
العامة ووحداتها الاقتصادية . ولكن لم تصدر لائحة الجزاءات التي
ورد النص عليها في القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ . وفيما يلي نعرض
للأحكام الرئيسية التي وردت في بعض لوائح الجزاءات التي أمكن
الحصول عليها ، كنماذج وأمثلة^(١) وهي : (أ) القرار رقم ١٩٣٣
لسنة ١٩٦٥ بلائحة الجزاءات الخاصة بالعاملين بمحافظة القاهرة .
(ب) القرار رقم ١١٣ لسنة ١٩٦٦ بإصدار لائحة الجزاءات للعاملين
بديوان عام وزارة السد العالي . (ج) القرار رقم ٣٣ لسنة ١٩٦٧
بإصدار لائحة الجزاءات التأديبية للعاملين بهيئة البريد . (د) القرار
رقم ٢٢ لسنة ١٩٦٧ بإصدار لائحة جزاءات العاملين بمصلحة الجمارك .
(هـ) القرار رقم ١٠٨ لسنة ١٩٦٧ بلائحة الجزاءات الخاصة بوزارة
الزراعة واستصلاح الأراضي . (و) القرار رقم ١٠ لسنة ١٩٦٨ بإصدار
لائحة التحقيق والتأديب والجزاءات للعاملين بالهيئة العامة لبناء السد
العالي .

(١) باعتبارها من اوائل التجارب التي تمت في هذا المجال ، وبسبب
التسليم بالمرونة الناجمة التي تنسب بها هذه اللوائح .

٢ — وتتشابه هذه اللوائح في الأسس الكبرى التي تقوم عليها .
وتحرص في ديباجتها على الإشارة الى السند التشريعي لها ، كما أنها
أفادت من حيث الصياغة والادارة ، من اللائحة النموذجية للجزاءات
الصادرة من الجهاز المركزي للتنظيم والادارة ، كما تولى مجلس الدولة
صياغة أحكامها (١) .

وبالنظر الى تعدد وتنوع المخالفات التأديبية التي قد يرتكبها
العاملون الى أنواع لا يدركها الحصر ، وبمراعاة أن أي تعداد للجرائم
التأديبية لا بد وأن يكون جزئيا ، فإن لوائح الجزاءات وضعت أقساما
كبيرة لتلك المخالفات ، وقننت تحت كل قسم منها أشهر الجرائم
التأديبية التي يحتمل أن يرتكبها العاملون ، وانجزاء المناسب لها ،
والسلطات التي تملك توقيع كل عقوبة . وتنبه بعضها الى حالة عودة

(١) ١ — جاء في ديباجة لائحة جزاءات محافظة القاهرة : « بعد الاطلاع
على القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ (الادارة المحلية) والقانون رقم ٤٦
لسنة ١٩٦٤ ، وعلى اللائحة النموذجية للجزاءات الصادرة من الجهاز
المركزي للتنظيم والادارة ، وعلى ما ارتأه مجلس الدولة » .
ب — وجاء في لائحة جزاءات العاملين بديوان وزارة السد العالي :
« بعد الاطلاع على القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ وعلى اللائحة النموذجية
للجزاءات الصادرة من الجهاز المركزي للتنظيم والادارة ، وعلى ما ارتأه
مجلس الدولة ... »

ج — أما لائحة جزاءات العاملين بهيئة البريد فقد جاءت ديباجتها أطول ،
فهي تقول : « بعد الاطلاع على القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ ، وعلى قرار
رئيس الجمهورية رقم ٤١٧ لسنة ١٩٥٧ بإنشاء مؤسسة لشئون بريد مصر ،
وعلى قرار رئيس الجمهورية رقم ٢١٩١ لسنة ١٩٥٩ بنظام الموظفين بهيئة
بريد مصر ، وعلى قرار رئيس الجمهورية رقم ١٩٤١ لسنة ١٩٦٠ باللائحة
التنفيذية لنظام موظفي هيئة البريد ، وعلى قرار رئيس الجمهورية رقم ٣٥٧٦
لسنة ١٩٦٦ بنظام العاملين بهيئات سكك حديد مصر والبريد والمواصلات
السلكية واللاسلكية وعلى قرار وزير المواصلات رقم ٦٤ مكر بتاريخ
١٩٦٠/٩/١١ بإصدار لائحة الجزاءات والعقوبات للتأديبية لموظفي هيئة
البريد ، وعلى قرار مجلس ادارة هيئة البريد بجلسته ١٩٦٠/١٠/٢٤
بالموافقة على مشروع لائحة الجزاءات الخاصة بالعاملين بالهيئة ، وعلى
ما ارتأه مجلس الدولة ... » .
هذا واللوائح الأخرى مشابهة .

الموظف الى ارتكاب ذات المخالفة مرة أو مرات أخرى ، ووضعت العقاب المناسب لحالة العود .

٣ - والتصنيف الذى اهتمت به لوائح الجزاءات - اقتباسا من اللائحة النموذجية للجزاءات التى أعدها الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة - يورد المخالفات التأديبية تحت أقسام خمسة : (أ) المخالفات المتعلقة بمواعيد العمل • (ب) المخالفات المتعلقة بأداء العمل • (ج) المخالفات المتعلقة بنظام العمل • (د) المخالفات المتعلقة بالسلوك • (هـ) أحكام عامة •

وفىما يلى بعض أمثلة من اللوائح المشار إليها على سبيل الاستهداء :

أولا - لائحة جزاءات محافظة القاهرة : وقد صنفت المخالفات فيها على النحو التالى :

١ - **مخالفات تتعلق بمواعيد العمل** . وجاء تحتها أربعة أنواع من المخالفات تشمل الغياب بدون اذن أو عذر مقبول لمدة يوم كامل أو أيام متصلة (١) ، وعدم التوقيع فى دفتر الحضور والانصراف أو ما يقوم مقامه بما يفيد الوقت الفعلى للحضور والانصراف (٢) ، وترك العمل أو الانصراف قبل مواعيد العمل دون اذن أو عذر مقبول (٣) ، وأخيرا البقاء فى مكان العمل أو العودة اليه بعد انتهاء مواعيد العمل بدون مبرر (٤) •

(١) وعقوبتها يومان فى أول مرة ، وثلاثة فى ثلثى مرة ، وأربعة فى ثالث مرة ، وخمسة فى رابع مرة ، وحددت الأحكام العامة ما يتبع فى حالة العود الى ارتكاب المخالفة لخالس مرة كما سنرى فيما بعد .
(٢) وتتراوح العقوبة بين يوم وأربعة بحسب حالات العود على النحو السابق •

(٣) ذات العقوبة السابقة •

(٤) وعقوبة المخالفة نصف يوم ، ويوم ، ويومان ، وثلاثة أيام بحسب حالات العود •

٢ — مخالفات تتعلق بإداء أعمال الوظيفة : وقد ورد تحتها ١٣ مخالفة يمكن اجمالها فيما يلي :

— أداء العامل أعمالا للغير ولو في غير أوقات العمل الرسمية بدون إذن من الوزير المختص أو من يمارس سلطاته بحيث يؤثر ذلك على أعمال وظيفته الأصلية أو سمعة الوظيفة . وقد أوجبت اللائحة إحالة من يرتكب هذه المخالفة الى المحاكمة التأديبية . ومعنى ذلك تفويض المحكمة التأديبية في اختيار العقوبة المناسبة لكل حالة على حدة .

فإذا كانت المخالفة السابقة لا تؤثر على سمعة الوظيفة ، فإن اللائحة قد قررت لها عقوبات تتراوح بين خمسة أيام ، وسبعة أيام ، وعشرة أيام ، وخمسة عشر يوما بحسب حالات العود .

— عدم مراعاة الأحكام المالية المقررة في المادة ٥٥ من القانون رقم ١٩٦٤/٤٩ عن طريق التستر على مرتكبها . وعقوبتها الإحالة الى المحاكمة التأديبية . فإذا لم تكن تتضمن تسترا ، فإن عقوبة المخالفة تتراوح بين خمسة أيام ، وخمسة عشر يوما كما هو موضح بالنسبة للمخالفة السابقة .

— شراء عقارات أو منقولات مما تطرحه السلطات القضائية أو الادارية أو مزاوله أعمال تجارية ، وبوجه خاص أعمال انقاولات والمناقصات ، والاشتراك في تأسيس الشركات وقبول عضوية مجلس ادارتها أو أى عمل فيها بدون ترخيص من الجهة المختصة متى كانت تلك الأعمال ذات اتصال مباشر بالوظيفة ، وعقوبتها الإحالة الى المحاكمة التأديبية .

— المضاربة في البورصات ، عقوبتها الإحالة الى المحاكمة التأديبية .

— لعب القمار في الأندية أو المحال العامة ، وتتراوح عقوبتها بين خمسة أيام وسبعة عشر يوما بحسب مرات العود .

— التراخي في أداء واجبات الوظيفة مما يؤدي الى الاضرار بالنفس وبالمال ، ومتعاقب المخالفة بذات العقوبة السابقة .

— الاهمال في أداء واجبات الوظيفة بما يعرض النفس والمال للخطر وعقاب المخالفة يتراوح بين ثلاثة أيام وخمسة وسبعة وعشرة بحسب حالات العود . فاذا أدت المخالفة الى الاضرار بالنفس أو المال فعلا ، فيحال المخالف الى المحاكمة التأديبية .

— الامتناع عن أداء واجبات الوظيفة بما يترتب عليه الاضرار بالنفس أو المال أو يعرضها للخطر ، ويحال المخالف الى المحاكمة التأديبية.

— الاهمال أو التراخي في أداء واجبات الوظيفة بما يفوت مصلحة على المواطنين أو يفرق في المعاملة بينهم أو يؤدي الى نقص الانتاج : وعقوبة المخالفة عند ارتكابها لأول مرة عشرة أيام ، ثم خمسة عشر يوما ، فاذا ارتكبت لثالث مرة ، أحيل المخالف الى المحاكمة التأديبية .

— الامتناع عن أداء أعمال الوظيفة بما يفوت مصلحة على المواطنين أو يفرق في المعاملة بينهم أو يؤدي الى نقص الانتاج ، وعقوبة المخالفة عند ارتكابها لأول مرة خمسة عشرة يوما . فاذا عاد المخالف أحيل الى المحاكمة التأديبية .

٣ — مخالفات تتعلق بنظام العمل : وقد ورد تحتها ثماني عشر مخالفة تشمل : عدم تنفيذ ما يصدر الى العامل من تعليمات بدقة وأمانة في حدود القوانين واللوائح والنظم المعمول بها (١) ، وجمع نقود واعانات أو قبول هبات دون اذن من جهات الاختصاص (٢) ، وادخال منشورات

(١) وتتراوح عقوبتها بين الانذار ، والخصم من المرتب يوم أو يومين أو ثلاثة ايام بحسب حالات العود .

(٢) وتتراوح عقوبتها بين الخصم يوم أو يومين أو ثلاثة أو اربعة ايام بحسب حالات العود .

أو مطبوعات وتوزيعها دون اذن من جهة الاختصاص^(١) ، واعطاء بيانات أو لصق الاعلانات على الجدران دون اذن من جهة الاختصاص^(٢) ، ووجود العامل في غير محل مباشرة عمله أثناء ساعات العمل الرسمية دون مبرر^(٣) ، والتحريض على مخالفة الأوامر والتعليمات الخاصة بالعمل^(٤) ، والتدخين في أماكن العمل الممنوع فيها التدخين^(٥) ، وعدم ابلاغ الرؤساء المباشرين عن المخالفات التي تصل الى علم العاملين^(٦) ، وسوء استعمال الرؤساء للسلطات المخولة لهم^(٧) ، والاشراف والاهمال الذي يترتب عليه فقد أو ضياع الأدوات الحكومية^(٨) ، والنوم أثناء العمل في الحالات التي تستدعي اليقظة المستمرة^(٩) ، والدخول أو الخروج من غير الأماكن المحددة لذلك^(١٠) ، واستقبال الزائرين في أماكن العمل وأوقاته الرسمية بدون اذن^(١١) ، وأفشاء العامل للأمور التي يطلع عليها بحكم وظيفته اذا كانت سرية

(١) ذات العقوبة السابقة مباشرة .

(٢) وتتراوح العقوبة بين نصف يوم الى يوم ويومين وثلاثة ايام بحسب حالات العود .

(٣) ذات العقوبة السابقة مباشرة .

(٤) وعقوبة المخالف الاحالة الى المحاكمة التأديبية .

(٥) وتتراوح العقوبة بين الخصم يومين او ثلاثة واربعة او خمسة بحسب حالات العود .

(٦) وتتراوح العقوبة بين الخصم يومين او ثلاثة او اربعة او خمسة بحسب حالات العود .

(٧ و ٨) ذات العقوبة السابقة مباشرة .

(٩) تتراوح العقوبة بين ثلاثة ايام واربعة وخمسة وسبعة بحسب حالات العود . ويلاحظ ان اللائحة في هذه الحالة تعاقب على النوم اذا كان من طبيعة العمل السهر . اما النوم في غير هذه الحالة فذلك امر آخر !! .

(١٠) تتراوح العقوبة بين نصف يوم ، ويوم ، ويومين وثلاثة ايام بحسب حالات العود .

(١١) تتراوح العقوبة بين انذار كتابي ، ونصف يوم ، ويوم ، ويومين بحسب حالات العود .

بطبيعتها أو بموجب تعليمات تقضى بذلك^(١) ، وإقضاء العامل للأمور التي يطلع عليها بحكم وظيفته إذا كانت تتصل بوسائل الأمن الداخلي أو الخارجي أو الشؤون السياسية أو الاقتصادية^(٢) ، والاحتفاظ بأصول الأوراق الرسمية أو صور منها أو نزعها من الملفات المخصصة لحفظها ولو كانت خاصة بعمل كلف به العامل شخصيا متى كان القصد من ذلك التستر على ملفات أو جرائم ارتكبت^(٣) ، وتوقيع الجزاء على عامل بدون وجه حق أو سند من القانون مع سوء القصد وتعمد الإيذاء^(٤) والامتناع عن الاجابة أمام هيئة مشكلة طبقا لأوامر إدارية صادرة من جهة الاختصاص^(٥) .

٤ — مخالفات تتعلق بالسلوك : وقد ورد تحتها ١٣ مخالفة بيانها كالآتي:

— سوء معاملة الجمهور (يومان ، أربعة ، ثمانية ، ١٥ يوما) • —
ارتكاب أفعال مخرقة بالأداب أو فيها خروج على مقتضى اللياقة في أماكن العمل وأوقاته الرسمية أو كون العامل في حالة سكر أو تحت تأثير مادة مخدرة (٥ أيام ، سبعة أيام ، عشرة أيام ، ١٥ يوما) • —
افتعال أصابة أو التهاب بقصد الحصول على أجازة (يومان ، ثلاثة ، أربعة ، خمسة) •
الاعتداء بالقول أو الإشارة على الرؤساء ، وكذلك الاعتداء بالضرب أو السب أو القذف أثناء العمل أو بسببه على الرؤساء أو الزملاء (المحاكمة التأديبية) •

(١) وتتراوح العقوبة بين خمسة أيام وسبعة وعشرة وخمسة عشر يوما بحسب حالات العود .
(٢) وعقوبتها الإحالة الى المحاكمة التأديبية . فإذا كان الاحتفاظ بالأوراق الرسمية لغرض الغرض السابق ، عوقب المخالف بخمسة أيام أو سبعة أو عشرة أو خمسة عشر يوما من رتبته بحسب حالات العود .
(٣) وعقوبتها الإحالة الى المحاكم التأديبية . فإذا كان الاحتفاظ بالأوراق الرسمية لغرض الغرض السابق ، عوقب المخالف بخمسة أيام أو سبعة أو عشرة أو خمسة عشر يوما من رتبته بحسب حالات العود .
(٤) وعقوبة المخالفة تتراوح بين يومين وثلاثة وخمسة وسبعة بحسب مرات العود .

١ - الاعتداء بالقول أو بالإشارة على الزملاء (خمسة أيام ، سبعة ، عشرة ، ١٥ يوما) • - التمارض (يوم ، يومان ، ثلاثة ، أربعة) • - تقديم ادعاءات كاذبة بقصد الاساءة الى سمعة العمل والعاملين (المحاكمة التأديبية) •

— مخالفة التعليمات الصحية أو تعليمات الأمن الخاص والعام التى يصدر بها قرار من الوزير المختص أو من يمارس سلطاته (يوم ، يومان ، أربعة ، سبعة) - رفض التفتيش أو التحايل لمنعه حسبما تقتضى به التعليمات فى أحواله المختلفة اذا لم يكن المقصد من ذلك التستر على بعض المخالفات (يومان ، ثلاثة ، خمسة ، سبعة أيام) • - رفض التفتيش أو التحايل لمنعه اذا كان ذلك بقصد التستر على مخالفات (المحاكمة التأديبية) - عدم توريد النقود المحصلة فى المواعيد المقررة دون مبرر. وكذلك عدم صرف النقود لاستحقاقها فى مواعيد مناسبة (يومان ، ثلاثة ، أربعة ، خمسة) • - ارتكاب أعمال خارج نطاق العمل تمس سمعة العامل أو الوظيفة التى يشغلها (ثلاثة أيام ، خمسة ، سبعة ، عشرة) - اتهام العامل فى جنائية أو جنحة مخلة بالشرف أو الأمانة (المحاكمة التأديبية) •

٥ - ثم جاءت التعليمات العامة لتوضيح بعض الغموض أو النقص المصاحب لعملية الترتيب السابقة • ويهمنها منها القواعد التالية :

(أ) فى حالة تعدد المخالفات المنسوبة الى العامل تعتبر كل مخالفة مستقلة عن الأخرى من حيث توقيع الجزاء ولو كانت المخالفات من نوع واحد • ويراعى التدرج فى توقيع الجزاء •

(ب) اذا وقع على العامل أربعة جزاءات عن مخالفات من نوع واحد ، فيضاعف الحد الأقصى بالنسبة للمخالفة الخامسة وما يليها • فاذا رؤى تجاوز حدود السلطات المخولة للوزير أو لوكيل الوزارة المختص ، يحال العامل الى المحاكمة التأديبية •

(م ٨ - قضاء التأديب)

(ج) في حالة محو الجزاءات عن العامل مع ارتكاب مخالفة بعد ذلك،
يعامل من حيث توقيع الجزاء على الأساس المقدر للمخالفة الأولى .

(د) اذا ارتكب العامل مخالفة تختلف في نوعها عن مخالفة أخرى
سبق توقيع جزاء عنها ، يعامل بالنسبة للمخالفة الجديدة على الأساس
المقدر للمخالفة الأولى .

(هـ) للمحافظ الحق في احوالة العامل اني المحاكمة التأديبية أو
تخفيف الجزاء أو تشديده أو الغائه .

٦ — وأخيرا حددت اللائحة الرؤساء الإداريين الذين يملكون
توقيع الجزاءات وفقا لأحكام اللائحة ، ونصاب العقوبة التي يملكها كل
منهم .

ثانيا - لائحة جزاءات هيئة البريد : اذا كانت لائحة جزاءات

العاملين بمحافظة القاهرة قد التزمت أسلوب الاختصار ، فان لائحة
الجزاء الخاصة بالعاملين في هيئة البريد قد التزمت أسلوب التفصيل
الشديد ، ولم تنقيد بالتقسيم النوعي للمخالفات الذي رأيناه في لائحة
العاملين بمحافظة القاهرة ، ووصلت المخالفات التأديبية المقتنة فيها الى
١٠٩٥ !! مخالفة . وربما كان السبب في ذلك ، العمل المتخصص الذي
تقوم به هيئة البريد ، ومحاولة مرتب الجرائم التأديبية بها ، تتبع العمل
من أول مراحله حتى نهايته ، وكشف كل خطأ يلزم كل مرحلة ، وتقنينه ،
وتحديد الجزاء المناسب له . ومن الواضح أنه لا يمكن تتبع جميع أنواع
المخالفات التي احتوتها اللائحة ، ومن ثم فاننا نقف عند خطوطها العامة .

٦ — بدأت اللائحة بتحديد المخالفات العامة ، غير المتصلة بالعمل
الفنى المتخصص ، ووضعت على رأسها ٢٧ مخالفة يحال مرتكبها الى
المحاكمة التأديبية : أي لم تحدد لها اللائحة عقوبة بذاتها ، ووقف

المشرع عند تحديد المخالفة دون تقدير التعقوبة الملائمة ، وفوض في ذلك المحكمة التأديبية المختصة . ومن هذه المخالفات الجسيمة : انتحال شخصية غير صحيحة أو تقديم شهادات أو أوراق مزورة ، وارتكاب خطأ جسيم تنشأ عنه خسارة مادية جسيمة ، والاهمال في تأدية واجبات الوظيفة اهمالا جسيما يؤدي الى خسائر في الأرواح أو الممتلكات ، واستغلال سلطة الوظيفة ، والانقطاع عن العمل أو تركه أو التوقف عنه دون اذن بقصد الاضرار بالصالح العام ، وافشاء الأسرار الخاصة بالعمل ، وارتكاب فعل مذل بالأداب في أمكنة العمل أو الوجود في اثناء ساعاته في حالة سكر ، أو تحت تأثير مادة مخدرة ، والاضراب عن العمل أو التحريض عليه ، والحكم بالحبس لمدة لا تقل عن شهرين لجريمة وقعت اثناء أو بسبب تأدية الوظيفة ، والتدخين أو اشعال النار في الأماكن المنوعة في لوائح التشغيل ، وقبول الرشوة أو تقديمها ، وسرقة أموال الهيئة أو ما يسلم الى الموظف بحكم عمله ، والتلاعب في تحرير حوافظ الإيرادات وقسائم التحصيلات بأنواعها بقصد الاختلاس ، والتلاعب في استثمارات العطاءات أو تسهيل ذلك للغير ، وافشاء محتويات المراسلات والتحريض على مخالفة الأوامر والتعليمات الخاصة بالعمل .. الخ .

٢ - ثم أوردت اللائحة بعد ذلك مخالفات متنوعة ، وحددت لها عقوبات اما في صورة خصم أيام من المرتب أو في شكل مبالغ محددة يحكم بها على العامل . ومن هذه المخالفات : الاعتداء بالقول أو الفعل على أحد الرؤساء أو المشرفين ، والتوقيع على ساعات الميقات أو دفتر الحضور بدلا من الزملاء ، وسوء معاملة الجمهور أو توجيه ألفاظ خسنة أو نابية ، وأرسال مكاتبات مصلحية ذات موضوع شخصي ، وتقديم شكوى ضد الرؤساء لا يقوم عليها دليل كاف ، وعدم الظهور بالظهر اللائق مما يمس كرامة الوظيفة ، والخروج عن حدود اللياقة في مخاطبة الرؤساء والمشرفين ، والنوم اثناء وقت العمل ، وتناول الطعام اثناء مواعيد العمل (!) ومخالفة التعليمات الخاصة بارتداء كسوة الهيئة ، والاهمال في نظافة المكتب أو الأثاث ، واستعمال الاستثمارات في غير ما خصصت له (وعقوبتها ٢٠٠ مليم !!) وعدم ضبط ساعة المكتب يوميا أو عدم ارسالها للتصليح (٢٠٠ مليم !!) (!!) الخ .

٣ - واوردت اللائحة بعد ذلك مخالفات نوعية (حركة) بحسب الأعمال المتخصصة ، تحت العناوين التالية :

(أ) أعمال أشغال السفريات : تأخير تصدير مراسلة عادية ، عدم الصاق علامات الأجرة المستحقة على المراسلات ، إرسال البريد الجوي والبريد المستعجل بالطريق العادى وعدم تفريغ صناديق الخطابات أو تفريغها قبل أو بعد الميعاد المقرر .. الخ .

(ب) أعمال أشغال التوزيع : الخطأ فى تسليم المراسلات العادية للجمهور ، عدم اعادة المراسلات العادية المحدد لها ميعاد ، عدم قيد مراسلة مسجلة واردة فى الدفاتر الخاصة بها ، الخطأ فى تسليم المراسلات المسجلة للجمهور ، أعادة خطاب قبل وفائه المدة القانونية أو رغبة الراسل .. الخ .

(ج) أعمال أشغال التسجيل : عدم وضع العلامة المميزة على المراسلات المسجلة (٢٠٠ ملیم) الخطأ فى تحرير اسم الجهة المرسل اليها ببطاقة الملف المسجل : ضياع علم الوصول ، فقد خطاب مسجل .. الخ .

(د) أعمال أشغال الطرود : الخطأ فى حساب رسوم التأمين المستحقة لمصالح البريد الأجنبية ، الخطأ فى وزن الطرود غير المؤمن عليها ، تسليم طرد مؤمن عليه بصفة عادية ، تأخير تصدير طرد مؤمن عليه ، الخطأ فى تحرير اسم الجهة المرسل اليها ببطاقة سلالات الطرود ، قبول طرود تزيد عن الوزن المقرر ، قبول حافظة ارسالية نقود محررة بالقلم الرصاص .. الخ .

(هـ) فتح الحساب : عدم التأكد من شخصية فاتح الحساب ، عدم ملاحظة الخطأ فى مستندات فتح الحساب أو نقص فى بعض بياناتها ، تسليم العميل دفتر شيكات دون مراعاة تسلسل أرقام الدفاتر .. الخ (٢٠٠ ملیم) .

(و) القيد بدفتر الأستاذ والاستمارة النوعية : الخطأ في تحرير بيانات صاحب الحساب ، الخطأ في قيد عمليات الايداع والسحب .. الخ .

(ز) الايداع في الحساب الجارى : عدم مراقبة الأجزاء الثلاثة لأمر الايداع (٢٠٠ مليون) عدم قيد مستندات الايداع المستندى .. الخ .

(ح) السحب من الحساب الجارى : صرف شيك لحساب مكاتب أخرى بدون اخطار ، عدم التحقق من شخصية مقدم الشيك للمصرف ، صرف قيمة شيك بعد وفائه المدة القانونية .. الخ .

(ط) مخالفات عامة : الخطأ في تحرير المستندات أو نقص بعض بياناتها ، عدم التوقيع على المستندات في المكان المخصص لها (٢٠٠ مليون) .. الخ .

(ي) مركز حركة البريد الجوى بمطار القاهرة : عدم متابعة كشوف المراجعة الواردة من الخارج ، الخطأ في قيد رقم خطاب مسجل صادر الى الخارج أو وارد منه (١٠٠ مليون) .. الخ .

(ك) مخالفات أشغال صندوق التوفير : عدم تحصيل الرسوم أو الخطأ في حساب الرسوم ، سحب دفتر توفير في غير تسلسله ، الخطأ في مسك دفاتر التوفير ، سحب دفتر التوفير من المودع بدون مبرر .. الخ .

٤ - وقتنت اللائحة بعد ذلك المخالفات النوعية الخاصة بالادارات :

(أ) الادارة العامة للأفراد والتجريب : تأخير البت في أى موضوع دون مبرر ، تأخر العرض عن ترقية موظف أو عن علاواته الدورية ، اعطاء معلومات أو افشاء سرية نتائج الامتحانات .. الخ .

(ب) ادارة شئون المناطق : ورد تحتها مبالغات أعمال النقل والحركة ، وأعمال الطوافة وآلات التخليص ، وأعمال الارساليات ، وأعمال المتابعة ، ومبالغات السكة الحديد ، وأعمال جداول تقسيم الأعمال ، وأعمال آلات التليفون ، وتجديد البريد ومجاسر التفتيش ، وأعمال المركبات ، وأعمال انتمهات ، وأعمال الخدمات المصلحية .

(ج) الادارة العامة للشئون المالية والمخازن والاحصاء : وقرن تحتها الأخطاء الخاصة بالادارة المالية ، وأعمال الطوابع ، وأعمال حصر الحسابات ، وأعمال الشطب ، وأعمال المنصرف ، وأعمال المتحصل ، وأعمال الحوالات ، وأعمال التوكيل ، وأعمال المراقبة ، وأعمال الموازنة ، وأعمال الحركة وأعمال الحسابات الخارجية ، وأعمال الطرود الخارجية ، وأعمال المراجعة الخارجية ، وأعمال الحوالات السودانية (التراخيص) ، وأعمال الآلات ، وأعمال قسم تنسيق البيانات ، وأعمال ادارة المخازن ، وأعمال الادارة الخارجية .

(د) الادارة العامة للتفتيش : وتشمل الأخطاء المحتمل وقوعها في أعمال قسم التفتيش ، والشكاوى ، وقسم المبالغات ، والمتابعة ، وقسم التحقيقات ، وأعمال الشئون القانونية ، والادارة العامة للتنظيم والمشروعات ، وادارة المطابع .

٥ — ويتبين من هذا القدر من عرض بعض الأحكام الواردة في لائحة من لوائح الجزاءات الكثيرة ، صدق الملحوظات التي ذكرناها فيما سلف ، والتي نرى من المفيد التذكير بأهمها هنا :

(أ) أن تقنين المبالغات التأديبية لن يكون الا جزئيا .

(ب) أن بعض أنواع التقنين شكلية ، ونعنى بها تلك التي تتردد الواجبات العامة المقررة في قوانين التوظيف ، نجد أمثلة لهذا المسلك في لائحة الجزاءات الخاصة بمحافظه القاهرة .

ج) أن المقتن حين يذكر المخالفة ويحيل بشأنها الى « المحاكمة التأديبية » فإنه يسلم بالصعوبة الأساسية في هذا المجال ، والقائمة على تعسر الربط بين الجريمة التأديبية وبين العقوبة التأديبية .

د) أن العود يمثل مشكلة حقيقية ، وقد واجهتها لائحة الجزاءات الخاصة بمحافظة القاهرة . ولكن لائحة هيئة البريد لم تواجهها ، وبالتالي تركتها لترخص سلطة التأديب : فان شاعت وقعت عقوبة مما يدخل في اختصاصها ، وان شاعت أخلت المخالف الى المحكمة التأديبية المختصة .

هـ) أنه اذا كان من العسير وصف تحديد الجرائم التأديبية المسلكية في الحياة الخاصة ، فإنه من الأيسر نسبيا وصف الأخطاء ذات الطابع الفني ، لا سيما في الأعمال الفنية التي يمكن تقسيم خطواتها ، كما رأينا بالنسبة لهيئة البريد ، فمثل هذا التقسيم المفصل مفيد جدا في تدريب الموظف ، لأنه يوضح له مواطن العثرات ، ومكامن الزلل ، فيبصره مقدما بأسلوب العمل السليم . ومن ثم فإننا نحبذ اتباع ذات الأسلوب في الجهات الأخرى ، وتوزيع لائحة الجزاءات على جميع العاملين ، لا على سبيل الارهاب ، ولكن بقصد التعليم .

ولكن العيب الجوهرى في هذه اللوائح ، يتمثل في خطر الجمود والتعميم : فالمعمل الادارى يمتاز بالتطور السريع ، بالنظر الى تقدم الفن الادارى . ومن ثم فان لوائح الجزاءات محتاجة الى المراجعة الدورية المستمرة ، ليعاد وصف الخطأ في ضوء التوزيع الجديد للمسؤولية ، وبالنظر الى مستوى التدريب الذى يتلقاه العاملون ، وتحدد له العقوبة المناسبة والمطابقة للظروف الجديدة . واذا لم يعد ينظر في لوائح الجزاءات ، فربما أصبحت وثائق قديمة ضررها أكثر من نفعها ، لا سيما بالنسبة للعقوبات المالية التى لم تعد متناسبة مع خطورة الذنب الادارى ، اذ تقف لائحة الجزاءات حجر عثرة في سبيل الردع والتقويم .

ثم ان توحيد العقوبة بالنسبة الى الخطأ الواحد ، مهما كان مرتكبسه ، يتنافى عن الصبغة الشخصية في الخطأ التأديبي والتي اشرنا اليها فيما سلف ، فالخطأ الذى يقع من موظف مبتدئ يعاقب عنه بذات العقوبة التى توقع على موظف قديم . وسوء النية وحسنها عند ارتكاب الخطأ لا وزن له . وكل هذه أمور يقدرها مجلس التأديب أو المحكمة التأديبية وفقا للقاعدة العامة ، أى اذا لم يكن ثمة لائحة للجزاءات تضع العقوبة التى تقدرها لكل خطأ . ولكن يخفف من الخطر المشار اليه أمران : الأول أن العقوبة التى تضعها اللائحة لخطأ معين تعتبر الحد الأقصى ، ومن ثم فان سلطة التأديب اذا كانت لا تستطيع أن تتجاوزها ، فانه تستطيع أن تحكم بأيسر منها . ومن ناحية ثانية فان الرئيس الإدارى الأعلى له سلطة التعقيب على الجزاءات الموقعة ، ومن ثم فانه يملك تخفيفها أو تشديدها أو الاحالة الى المحكمة التأديبية على التفصيل الذى سوف نعرض له فى موضعه عند دراسة الموضوعات التالية من هذا المؤلف (١) .

(١) من الدول العربية التى اصدرت الكثير من لوائح الجزاءات لجمهورية العربية السورية فئمة مثلا لائحة الجزاءات والمكافآت فى المصرف الصناعى ، بتاريخ ١٩٦١/٧/١ ، وتتضمن (ا) مخالفات تتعلق بمواعيد العمل (١٠ مخالفات) (ب) مخالفات تتعلق بنظام العمل (٢٢ مخالفة) (ج) ومخالفات تتعلق بسلوك العايل (١٠ مخالفات) .
وهناك لائحة المخالفات وأصول التحقيق والتاديب الخاصة بوزارة الكهرباء وتتضمن : (ا) مخالفات تتعلق بمواعيد العمل (١٢ مخالفة) (ب) مخالفات تتعلق بنظام العمل (١١ مخالفة) (ج) مخالفات تتعلق بأعمال المراقبين (٨ مخالفات) (د) مخالفات تتعلق بأعمال الوصل والعدادات (٧ مخالفات) (ز) مخالفات نظام الجباية (و) مخالفات تتعلق بالسائقين (١١ مخالفة) (ز) مخالفات تتعلق بمفتشى العدادات وقمع السرقات (٧ مخالفات) (ح) مخالفات تتعلق باستعمال المواد والآلات وتنفيذ المشاسيع (١٥ مخالفة) (ط) مخالفات تتعلق بسلوك العمال (١٧ مخالفة) .

المبحث الثاني

الخطة العامة في تحديد واجبات الموظفين

ذكرنا فيما سلف أنه رغم الجهود الرامية الى تقنين الجرائم التأديبية فما تزال تلك الحركة في بدايتها ، وما برحت النتائج التي أمكن التوصل اليها تعتبر من قبيل الاستثناء . أما الأصل العام فيقوم على رسم خط عريض لواجبات الموظفين العامة ، يستهدى به كل من الموظف وسلطة التأديب وجهات القضاء التي تتولى التعقيب على القرارات والأحكام التأديبية عند مباشرة اختصاصها .

وأول دعاءات هذه الخطّة ينحصر في تضمين قوانين التوظيف الواجبات الأساسية للموظفين سواء في حياتهم الوظيفية أو الخاصة ، ثم يتولى الفقه وللقضاء شرح هذه الواجبات ، وتحديد عناصرها ومضمونها . ومن ثم فأننا سوف نورد النصوص الخاصة بهذا الأمر في قانون العاملين الحكوميين رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ وفي القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ (القطاع العام) ونضيف اليها ، على سبيل الاستثناس ، النصوص المقابلة في بعض قوانين التوظيف في الدول العربية التي أمكن الحصول عليها ، ثم نعقب على ذلك بشرح فقهي لهذه النصوص . وواضح أنه متى تحددت واجبات العامل ، فإن الجريمة التأديبية تتمثل في مخالفة هذه الواجبات سواء كان ذلك في صورة ايجابية أو سلبية .

المطلب الاول

الواجبات والمحظورات وفقا للنصوص

الفرع الاول

في قانون نظام العاملين المدنيين بالقولة (رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨)

سلك هذا القانون - كما كان الشأن في ظل القوانين الثلاثة التي سبقتة - الخطة التقليدية في هذا الصدد ، والقائمة على تحديد أهم ما يجب على العاملين أدائه ، وما يتعين عليهم تجنبه ، وذلك في الفصل العاشر من الباب الثاني منه ، وذلك في المادتين ٧٦ و ٧٧ منه على النحو التالي :

مادة ٧٦ « الوظائف العامة تكليف للقائمين بها ، هدفها خدمة المواطنين تحقيقا للمصلحة العامة طبقا للقوانين واللوائح والنظم المعمول بها .

ويجب على العامل مراعاة أحكام هذا القانون وتنفيذها • وعليه :
١ - أن يؤدي العمل المنوط به بنفسه بدقة وأمانة ، وأن يخصص وقت العمل الرسمي لأداء واجبات وظيفته ، ويجوز تكليف العاملين بالعمل في غير أوقات العمل الرسمية علاوة على الوقت المعين إذا اقتضت مصلحة العمل ذلك •

٢ - أن يحسن معاملة الجمهور مع انجاز مصالحه في الوقت المناسب •

٣ - أن يحافظ على كرامة وظيفته طبقا للمعرف العام ، وأن يسلك في تصرفاته مسلكا يتفق والاحترام الواجب •

٤ - المحافظة على مواعيد العمل واتباع الاجراءات التى تحددها اللائحة الداخلية للوحدة فى حالة التغيب عن العمل أو التأخير عن المواعيد .

٥ - المحافظة على ممتلكات وأموال الوحدة التى يعمل بها ومراعاة صيانتها .

٦ - ابلاغ الجهة التى يعمل بها بمحل اقامته وحالته الاجتماعية وكل تغيير يطرأ عليها خلال شهر على الأكثر من تاريخ التغيير .

٧ - أن يتعاون مع زملائه فى أداء الواجبات اللازمة لتسليم سير العمل وتنفيذ الخدمة العامة .

٨ - أن ينفذ ما يصدر اليه من أوامر بدقة وأمانة وذلك فى حدود القوانين واللوائح والنظم المعمول بها . ويتحمل كل رئيس مسؤولية الأوامر التى تصدر منه ، كما يكون مسؤولاً عن حسن سير العمل فى حدود اختصاصه » .

مادة ٧٧ : يحظر على العامل :

١ - مخالفة القواعد والأحكام المالية المنصوص عليها فى القوانين واللوائح المعمول بها .

٢ - مخالفة الأحكام الخاصة بضبط الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة .

٣ - مخالفة اللوائح والقوانين الخاصة بالمناقصات والمزايدات والمخازن والمشتريات وكافة القواعد المالية .

٤ - الإهمال أو التقصير الذى يترتب عليه ضياع حق من الحقوق المالية للدولة أو أحد الأشخاص العامة الأخرى أو الهيئات

الخاضعة لرقابة الجهاز المركزى للمحاسبات أو المساس بمصلحة أو مصالحها المالية أو يكون من شأنه أن يؤدى الى ذلك بصفة مباشرة •

٥ — عدم الرد على مناقضات الجهاز المركزى للمحاسبات أو مكاتباته بصفة عامة أو تأخير الرد عليها • ويعتبر فى حكم عدم الرد أن يجيب العامل اجابة الغرض منها الماطلة والتسويق •

٦ — عدم موافاة الجهاز المركزى للمحاسبات بغير عذر مقبول بالحسابات والمستندات المؤيدة لها فى المواعيد المقررة لها أو بما يطلبه من أوراق أو وثائق أو غيرها مما يكون له الحق فى فحصها أو مراجعتها أو الاطلاع عليها بمقتضى قانون انشائه •

٧ — أن يفضى بأى تصريح أو بيان عن أعمال وظيفته عن طريق الصحف أو غير ذلك من طرق النشر الا اذا كان مصرحا له بذلك كتابة من الرئيس المختص •

٨ — أن يفشى الأمور التى يطلع عليها بحكم وظيفته اذا كانت سرية بطبيعتها أو بموجب تعليمات تقضى بذلك • ويظل هذا الالتزام قائما ولو بعد ترك العامل الخدمة •

٩ — أن يحتفظ لنفسه بأصل أية ورقة من الأوراق الرسمية أو ينزع هذا الأصل من الملفات المختصة لحفظه ولو كانت خاصة بعمل مكلف به شخصا •

١٠ — أن يخالف اجراءات الأمن الخاص والعام التى يصدر بها قرار من السلطة المختصة •

١١ — أن يجمع بين وظيفته وبين أى عمل آخر يؤديه بالذات أو بالواسطة اذا كان من شأن ذلك الاضرار بأداء واجبات الوظيفة أو كان غير متفق مع مقتضياتها وذلك مع عدم الأخلال بأحكام القانون رقم ١٢٥ لسنة ١٩٦١ الذى يقصر تعيين أى شخص على وظيفة واحدة •

١٢ - أن يؤدي أعمالا للغير بأجر أو مكافأة ولو في غير أوقات العمل الرسمية الا باذن من السلطة المختصة . ومع ذلك يجوز أن يتولى العامل بأجر أو بمكافأة أعمال القوامة أو الوصاية أو الوكالة عن الفائبين أو المساعدة القضائية إذا كان المشمول بالوصاية أو القوامة أو الغائب أو المعين له مساعد قضائي ممن تربطهم به صلة قرى أو نسب لغاية الدرجة الرابعة .

وأن يتولى أعمال الحراسة على الأموال التي يكون شريكا أو صاحب مصلحة فيها أو مملوكة لمن تربطهم به صلة قرى أو نسب لغاية الدرجة الرابعة وذلك بشرط اخطار الجهة الرئاسية التابع لها بذلك .

١٣ - أن يشرب الخمر أو يلعب القمار في الأندية أو المحال العامة .

١٤ - ويحظر على العامل بالذات أو بالواسطة :

(أ) قبول أى مزايا أو مكافأة أو عمولة أو قرض بمناسبة قيامه بواجبات وظيفته .

(ب) أن يجمع نقودا لأى فرد أو لأية هيئة أو أن يوزع منشورات أو يجمع أمضاءات لأغراض غير مشروعة .

(ج) أن يشترك في تنظيم اجتماعات داخل مكان العمل دون اذن الجهة التي تحددها السلطة المختصة ، مع مراعاة أحكام القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٧٦ بإصدار قانون النقابات العمالية .

(د) أن يشتري عقارات أو منقولات مما تطرحه السلطات القضائية والإدارية للبيع إذا كان ذلك يتصل بأعمال وظيفته .

(هـ) أن يزاول أى أعمال تجارية وبوجه خاص أن يكون له أى مصلحة في أعمال أو مقاولات أو مناقصات تتصل بأعمال وظيفته .

(و) أن يشترك في تأسيس الشركات أو يقبل عضوية مجالس إدارتها أو أى عمل فيها الا اذا كان مندوبا عن الحكومة أو الهيئات العامة أو وحدات الحكم المحلي أو شركات القطاع العام •

(ز) أن يستأجر أراضى أو عقارات بقصد استغلالها في الدائرة التى يؤدى فيها أعمال وظيفته اذا كان لهذا الاستغلال صلة بعمله •

(ح) أن يضارب في البورصات •

وبعد أن أورد المشرع هذه القائمة ، عتب عليها في المادة ٧٨ بما يؤكد المعنى الذى أوردناه في أكثر من موضع ، من أن الواجبات والمحظورات الواردة بها لم تتقرر على سبيل الحصر ، وذلك حيث يقول في المادة المشار إليها : « كل عامل يخرج على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته أو يظهر بمظهر من شأنه الإخلال بكرامة الوظيفة ، يعاقب تأديبيا » •

الفرع الثانى

في قانون العاملين بالقطاع العام رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨

وردت قائمة الواجبات والمحظورات في الفصل العاشر من الباب الثانى من القانون على النحو التالى :

مادة ٧٨ — يجب على العامل مراعاة الأحكام الآتية :

١ — أداء الواجبات الملوطة به بدقة وأمانة •

٢ — أن يحسن معاملة الجمهور مع انجاز مصالحه في الوقت المناسب •

٣ — المحافظة على مواعيد العمل واتباع الاجراءات التى تحددها اللائحة الداخلية للشركة فى حالة التغيب عن العمل أو التأخير عن المواعيد •

٤ — المحافظة على ممتلكات وأموال الشركة التى يعمل بها وصيانتها •

٥ — المحافظة على كرامة الوظيفة والسلوك بالمسلك اللائق بها •

٦ — ابلاغ الجهة التى يعمل بها بمحل اقامته وعائلته الاجتماعية وكل تغيير يطرأ عليهما خلال المدة التى تحددها اللائحة الداخلية للشركة •

٧ — أن يتعاون مع زملائه فى أداء الواجبات العاجلة اللازمة لتأمين سير العمل •

٨ — أن ينفذ ما يصدر اليه من أوامر وذلك فى حدود القوانين واللوائح والنظم المعمول بها •

ويتحمل كل رئيس مسئولية الأوامر التى تصدر منه ، كما يكون مسئولاً عن حسن سير العمل فى حدود اختصاصاته •

مادة ٧٩ — يحظر على العامل بالذات أو بالواسطة ما يأتى :

١ — افشاء المعلومات المتعلقة بالعمل اذا كانت سرية بطبيعتها أو بمقتضى تعليمات تصدر بذلك ، ويظل هذا الالتزام قائماً بعيد انتهاء العلاقة الوظيفية •

٢ — الاحتفاظ لنفسه بأصل أية ورقة من الأوراق المتعلقة بالعمل ولو كان عمالاً كلف به شخصياً •

٣ — الجمع بين عمله وأى عمل آخر إذا كان من شأن ذلك الإخلال بواجبات وظيفته أو لا يتفق مع كرامة الوظيفة ومقتضياتها .

٤ — القيام بأعمال للغير بأجر أو بغير أجر إلا بموافقة الجهة التى يحددها مجلس الإدارة .

ويستثنى من ذلك القيام بأعمال القوامة والوصاية والوكالة والمساعدة القضائية لمن تربطهم به صلة القرابة أو النسب إلى الدرجة الرابعة ، وكذلك القيام بأعمال الحراسة على الأموال التى يكون شريكا أو صاحب مصلحة فيها أو مملوكة لمن تربطهم به قرابة أو نسب إلى الدرجة الرابعة ، وذلك كله بشرط أن يخطر الجهة الرئاسية التابع لها .

٥ — مزاولة الأعمال التجارية بوجه عام وكذلك الدخول فى المناقصات والمزايدات وغيرها من أوجه النشاط التى تتصل بمهام وظيفته .

٦ — الاشتراك فى أوجه نشاط المشروعات أو المنشآت التى تمارس نشاطا مماثلا أو مرتبطا بالنشاط الذى تمارسه الشركة التى يعمل بها .

٧ — شراء أو استئجار عقار أو منقول مما تطرحه الجهات القضائية أو الادارية للبيع أو للايجار إذا كان ذلك يتصل بأعماله وظيفته .

٨ — استئجار أراضى أو عقارات بقصد استغلالها فى الدائرة التى يؤدى فيها أعماله وظيفته إذا كان ذلك يتعارض مع نشاط الشركة التى يعمل بها .

٩ — المضاربة فى البورصات .

١٠ — شرب الخمر أو لعب الميسر فى الأندية أو المحال العامة .

١١ — الاقتراض أو الاقتراض من وكلاء الشركة التي يعمل بها أو المعتمدين لديها أو ممن يمارسون نشاطا مماثلا أو مرتبطا بالنشاط الذي تمارسه الشركة التي يعمل بها أو ممن يتعاقدون معها .

١٢ — قبول أى هدايا أو مكافأة أو عمولة أو قرض من أى نوع بمناسبة قيامه بواجبات وظيفته .

١٣ — التصريح بمعلومات أو بيانات تتصل بعمل الشركة بغير تصريح سابق من الجهة المختصة بالشركة .

١٤ — مخالفة اجراءات الأمن التي يصدر بها قرار من مجلس ادارة الشركة .

١٥ — جمع نقود لأى فرد أو هيئة أو توزيع منشورات أو جمع توقيعيات أو الاشتراك فى تنظيم اجتماعات داخل مكان العمل الا اذا كان ذلك كله بموافقة الجهة التي يحددها مجلس ادارة الشركة ، ومع مراعاة أحكام القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٧٦ باصدار قانون النقابات العمالية .

١٦ — أن يشترك فى تأسيس الشركات أو يقبل عضوية مجالس ادارتها أو أى عمل فيها الا اذا كان مندوبا عن الشركة أو وحدات القطاع العام أو الحكومة أو الحكم المحلى .

وهنا أيضا عقب المشرع على هذا التعداد غير الحصرى بالحكم التقليدى الذى تضمنته المادة ٨٠ حيث تقول : « كل عامل يخالف الواجبات أو يرتكب المحظورات المنصوص عليها فى هذا القانون أو يخرج على مقتضى الواجب فى أعمال وظيفته يجازى باحدى الجزاءات المنصوص عليها فى المواد التالية وذلك بما يتناسب مع وظيفته وظروف المخالفة التي ارتكبها » .

(م ٩ — قضاء التأديب)

الفرع الثالث

في قوانين بعض الدول العربية

أورد الدكتور حمدي أمين عبد الهادي ، في مؤلفه « الادارة العامة المقارنة » (طبعة ١٩٧٠ ، ص ٣٣٦) شرحا مقارنا لنظم الموظفين في معظم الدول العربية ، نستعين به في سرد أهم الواجبات والمحظورات التي قررتها الدول العربية في القوانين المنظمة للوظيفة العامة بها ، مع ايراد القوانين والأنظمة التي أمكن الحصول عليها حتى الآن .

أولا — المملكة المغربية

وفقا للقانون الأساسي للوظيفة العمومية الصادر به ظهير شريف سنة ١٩٥٨ ، حددت واجبات الموظفين كما يلي : ١ — احترام سلطة الدولة والعمل على احترامها . ٢ — حظر النشاط المربح بحيث يتمتع على الموظف أن يمارس بصفة مهنية أى نشاط يدر عليه دخلا ، ولا يزول هذا الحظر الا بمقتضى « مقرر » (١) يصدره في كل حالة على حدة الوزير المختص بعد موافقة رئيس الوزراء . ويجوز الغاء هذا القرار في أى وقت . ولا يشمل هذا المنع انتاج المؤلفات العلمية أو الأدبية أو الفنية ، على أنه لا يجوز للموظفين أن يذكروا صفاتهم أو مراتبهم الادارية بمناسبة نشر هذه المؤلفات الا بموافقة الوزير المختص . ٣ — حظر أعمال المقاولات : فيمتنع على كل موظف « مهما كانت وضعيته أن تكون له مباشرة أو بواسطة ما أو تحت أى اسم كان في مقابلة موضوعة تحت مراقبة الادارة أو المصلحة التي ينتمي اليها أو على اتصال بها ، صانح من شأنها أن تمس بحريته » .

(١) تطابق اصطلاح « قرار » في مصر .

٤ - المسئولية عن أداء العمل : كل موظف كيفما كانت رتبته في السلك الإداري مسئول عن القيام بالمهام التي عهد بها اليه . كما أن الموظف المكلف بتسيير مصلحة من المصالح مسئول أمام رؤسائه عن السلطة المخولة له لهذا الغرض ، وعن تنفيذ الأوامر الصادرة عنه . ولا يبرأ في شيء من المسئوليات الملقاة على عاتقه بسبب المسئوليات المنوطة بمرعوسيه ، وكل هفوة يرتكبها الموظف في تأدية وظيفته أو عند مباشرتها تعرضه لعقوبة تأديبية زيادة أن اقتضى الحال عن العقوبات التي ينص عليها القانون الجنائي . وعند متابعة أحد الموظفين من طرف الغير بسبب هفوة ارتكبها في عمله ، يتمتعين على « المجتمع العمومي » أن يتحمل الغرامات المالية المحكوم بها عليه مدنيا (١) .

٥ - عدم افشاء الأسرار : يلتزم كل موظف بكتم سر المهنة في كل ما يخص الأعمال والأخبار التي يطلعها أثناء تأدية مهام وظيفته أو بمناسبة مزاولتها . ويمنع كذلك من كليا اختلاس أوراق المصلحة ومستنداتها أو تبليغها للغير بصفة مخالفة للنظام . ولا يمكن أن يتجرد الموظف من هذا الالتزام ، لا بمقتضى قرار من الوزير الذي يتبعه .

ثانيا - الجمهورية العربية الليبية

حدد القسم الرابع من قانون الخدمة المدنية - رقم ١٩ لسنة ١٩٦٤ - الواجبات والمحظورات بالنسبة للموظفين العموميين كما يلي :

أولا - الواجبات : يجب على الموظف :

١ - أن يؤدي العمل المنوط به بنفسه بدقة وأمانة ، وأن يحافظ على مواعيد العمل الرسمية التي يحددها مجلس الوزراء وأن يخصص

(١) فكان المشرع يحل الدولة محل الموظف فيما قد يحكم به عليه مدنيا بسبب يتعلق بأعمال وظيفته .

أوقات العمل لأداء واجبات وظيفته ، وأن يطيع وينفذ الأوامر التي يصدرها له رئيسه أو غيره ممن يكون له سلطة إصدار هذه الأوامر ، وأن يقوم بواجباته وفقا للقوانين واللوائح والتعليمات التي تصدر اليه . ويجوز لرئيس الموظف تكليفه بالعمل في غير أوقاته الرسمية إذا اقتضت مصلحة العمل ذلك .

٢ — أن ينتسب ويشارك داخل البلاد أو خارجها في أية دورة تدريبية تقررها أو توافق عليها الحكومة لتحسين مستويات أدائه لعمله أو لرفع كفاءته وانتاجه في الخدمة العامة . ٣ — أن يحسن معاملة رؤسائه وزملائه ومرؤسيه وأفراد الجمهور . ٤ — أن يتجنب القيام بعمل أو الظهور بمظهر لا يليق بشرف الوظيفة أو يتعارض مع مقتضيات الواجب . ٥ — أن يكتف بالأمر التي يطعم عليها بحكم وظيفته إذا كانت سرية بطبيعتها أو كانت هناك تعليمات بكتمتها ، ويظل الالتزام بالكتمان قائما ولو بعد انفصال الموظف عن عمله . ٦ — أن يحول أثناء قيامه بوظيفته دون وقوع تجاوز للقوانين واللوائح والتعليمات النافذة أو أى إهمال في تطبيقها أو أية مخالفة لها . وإذا وقع في شيء من ذلك نتيجة تنفيذ أوامر صادرة اليه من رئيسه ، فإن الرئيس يتحمل وحده مسؤولية تنفيذ هذه الأوامر التي يكون قد أصدرها كتابة . ٧ — أن يقيم في الجهة التي بها مقر وظيفته ، ولا يجوز أن يقيم بعيدا عنها إلا لأسباب ضرورية يقدرها رئيس مصلحته وألا يتغيب عن عمله بدون إذن أو سبب مقبول . ٨ — ألا يحتفظ لنفسه بأصل أو صورة أية ورقة من الأوراق الرسمية أو ينزع هذا الأصل أو يأخذ صورة منه في الملفات المخصصة لحفظها ولو كانت خاصة بعمل كلف به شخصا إلا باذن كتابي من الوزير . ٩ — أن يقوم بغير ما تقدم ذكره من الواجبات الواردة في الدستور والقوانين واللوائح الصادرة بمقتضاها المتعلقة بوظيفته وسلوكه الشخصي .

١ - ألا يشتغل في التجارة أو ..

في وظيفته وبين أى عمل آخر يؤديه بالذات أو بالوساطة ديسر مقتضياتها • وبوجه خاص ألا يكون له أية مصلحة في مقاولات أو مناقصات تتصل بأعمال وظيفته • وتنظم بلوائح ، الأحوال التي يجوز فيها لذوى المؤهلات المهنية أو العلمية مزاوله هذه المهن في غير أوقات العمل الرسمية • ٢ - ألا ينتمى الى حزب سياسى أو يشترك في اجتماعات أو مظاهرات حزبية أو دعايات انتخابية • ٣ - أداء أعمال لغير الحكومة والمؤسسات والهيئات العامة بمرتب أو مكافأة ولو في غير أوقات العمل الرسمية ، وذلك مع مراعاة حكم الفقرة الأولى السابقة • ويجوز أن يتولى الموظف بمرتب أو مكافأة أعمال النقوامه والوصاية أو الوكالة عن الغائبين أو المساعدة القضائية اذا كان المشمول بالنقوامه أو الوصاية أو الغائب أو المعير له مساعد قضائى ممن تربطهم به صلة قربنى أو نسب لغاية الدرجة الرابعة • وكذلك يجوز للموظف أن يتولى بمرتب أو بمكافأة النظر على الوقف اذا كان مستحقا فيه أو مشروطا له النظر من الواقف أو كان الوقف مستحقا لمن تربطه به صلة القربنى أو النسب لغاية الدرجة الرابعة ، والحراسة على الأموال التى يكون شريكا أو صاحب مصلحة فيها أو مملوكة لمن تربطه به صلة القربنى أو النسب لغاية الدرجة المذكورة • وفي جميع الحالات يجب على الموظف اخطار الوزارة التابع لها بذلك ، ويحفظ هذا الاخطار في ملف خدمته • ٤ - شراء أو استئجار بقصد الاستغلال عقارات أو منقولات مما تطرحه الحكومة في الدائرة التى يؤدي فيها أعمال وظيفته اذا كان ذلك مما يتصل بها أو أن يحصل على أى امتياز حكومى • ٥ - لعب القمار فى الأندية أو المحلات العمومية أو الملاهى وأن يضارب فى البورصات • ٦ - أن يشترك فى تأسيس الشركات أو يقبل عضوية مجالس ادارتها أو أى منصب آخر فيها الا أن يكون مندوبا عن الحكومة • ٧ - توسيط أحد فى شأن خاص بوظيفته أو أن يتوسط لأى شخص فى أى شأن من ذلك لا يمت الى اختصاصه بصلة • ٨ - التماس أو طلب أو أن يقبل

رأساً أو بالوساطة بسبب الوظيفة من أصحاب المصالح المتعلقة بوظيفته أو ذويهم هدايا أو منحا أو أن يقترض منهم نقوداً .
٩ — المجل محرراً لاية جريدة مملوكة ملكاً خاصاً و أن يساهم على أى وجه فى ادارتها أو اصدارها . ويجوز له أن ينشر بامضاءه مقالات فى الصحف عن الشؤون العامة ، على أن تكون بعيدة عن السياسة والتشهير بالغير أو التهمج عايه والنقد لأعمال الحكومة . ١٠ — القيلم باعداد أو نشر أو توزيع المقالات والمنشورات ذات الصبغة الحزبية أو التوقييع على آية عريضة عامة فيها مهاجمة لأعمال الحكومة أو أن يثير الناس للقيام بأمر من هذه الأمور . ١١ — مخالفة القواعد والأحكام المالية أو الاهمال أو التقصير الذى يترتب عليه ضياع حق من الحقوق المالية للدولة أو يترتب عليه ممانطة أو تسويق أو عدم لمكثال - أو رد على ملاحظات ديوان المحاسبة . ١٢ — القيلم بغير ما تنظم من المحظورات والأعمال المحرمة بمقتضى الدستور والقوانين والأنظمة المقررة (١) .

ثالثاً — الجمهورية العربية السورية

والقانون الذى نشر اليه ، هو قانون قديم ، وهو قانون الموظفين الأساسى رقم ١٣٥ لسنة ١٩٤٥ (المحدث بالقانون رقم ٣٥٨ بتاريخ ١٥ جزيان ١٩٤٧) وقد ذكر الواجبات والمحظورات بالنسبة الى الموظفين على النحو التالى (٢) :

(١) ويلاحظ الصياغة الجيدة والواضحة فى نهاية كل من الواجبات والمحظورات ، والتى تجعل التمداد على سبيل التسهيل والتخصيص لا على سبيل الضيق .
كما يلاحظ التقرب فى الصياغة والأحكام بين هذا التشريع والتشريعات المصرية .

(٢) وأن كان قد صدر قانون خاص لمجلس التدبير ، وهو القانون رقم ٩٠ الصادر فى ٢٢/٨/١٩٦٢ . وسوف نشر اليه عند الصدور من سلطة القاتيب .

أولا — واجبات الموظف :

مادة ٢٢ : (معدلة بالقانون رقم ٣٥٨ بتاريخ ١٠ حزيران ١٩٤٧)
يترتب على الموظف الواجبات التالية : ١ — أن يؤدي العمل المنوط به
شخصيا وأن يخصص وقت العمل لأداء واجبات الوظيفة . ٢ — أن
يعاون بعضهم بعضا في أداء الواجبات العاجلة . ٣ — أن ينفذ
ما يصدر اليه من أوامر رؤسائه في دقة ، ويتحمل كل رئيس مسؤولية
الأوامر التي تصدر عنه . ٤ — أن يتحمل المسؤولية قبل رؤسائه عن
حسن سير العمل الموكول اليه . وعليه أن يبادر الى ابلاغ هؤلاء
الرؤساء كتابة كل تجوز أو أعمال أو مخالفة في تطبيق القوانين
والأنظمة . ٥ — أن يواظب على المواعيد للمعينة للحضور والانصراف .
٦ — أن يقتصر في أدب ولباقة في صلته برؤسائه وزملائه ومرؤسيه
وفي معاملته للجمهور . ٧ — أن يكون مسئولا قبل الحكومة في
الأضرار التي تنشأ عن سوء قيامه بواجباته ، سواء كان ذلك عن عمد
أو إهمال . ولا تخل القواعد المشار إليها بمسؤولية الموظف قبل الغير
وفقا للأحكام المقررة في هذا الشأن .

ثانيا : المحظورات على الموظف (معدلة بالقانون ذاته) يحظر
على الموظف : ١ — الاتيان بعمل أو الظهور بمظهر مخل بشرف
الوظيفة . ٢ — أن يقبل لنفسه أو لغيره منحة أو هدية أو امتيازاً
بسبب أدائه لأعمال وظيفته أو ن يقبل الوعد بشيء من ذلك .
٣ — الافشاء بمعلومات أو إيضاحات عن المسائل التي ينبغي أن تظل
سرية بطبيعتها أو بمقتضى تعليمات خاصة عن المسائل التي ينبغي أن
تظل سرية بطبيعتها أو بمقتضى تعليمات خاصة . ويظل الالتزام
بكتمان السر قائما ولو بعد انفصال الموظف عن عمله . ٤ — الادلاء
أمام القضاء بوصفه شاهداً أو خصما أو خبيرا بمعلومات عن أعمال
تتصل بواجبات وظيفته أو تقع بمناسبة أدائه ما لم ترخص بذلك
السلطة المختصة . ولا يجوز رفض الترخيص الا اذا كان بمنحه
مساس بالمصلحة العامة . ٥ — أن يحتفظ لنفسه بأصل أية ورقة من

الأوراق الرسمية أو أن ينزع هذا الأصل من الملفات المختصة للاحتفاظ بها ولو كان هو الذى قام بتحريره . ٦ — ترك العمل في سبيل الاضراب أو أن يتوقف عنه أو أن يخرض غيره من الموظفين على ذلك . ولا يجوز لجمعية الموظفين أو الجمعيات التعاونية أن تحرم موظفا من عضويتها أو أن تلحق بمصلحه ضررا ماديا لامتناعه عن الاشتراك في الاضراب . ويعتبر باطلا كل اتفاق أو شرط يقضى بغير ذلك . ٧ — الانتماء الى جمعية أو جماعة تتوخى أغراضا غير مشروعة تهدد مصالح الدولة وتعرضها للخطر . ٨ — الانتماء الى حزب سياسى أو جماعة سياسية أو القيام بأى نشاط سياسى غير ناشئ عن واجب الوظيفة . ٩ — الجمع بين وظيفته وبين أى عمل تبعى آخر يؤديه بالذات أو بالواسطة اذا كان من شأنه أن يضر بأداء واجبات الوظيفة أو كان غير متفق مع ما يقتضيه المنصب . وبوجه خاص : (أ) كل عمل من الأعمال التجارية أو المضاربات المالية ، خاصة ما كان منها متصلا ببيانات أو معلومات تصل اليه عن طريق وظيفته . (ب) شراء العقارات أو المنقولات التى تطرحها الحكومة أو السلطة القضائية للبيع في الدوائر التى يؤدي فيها الموظف وظيفته أو التى تتصل بها . (ج) استئجار الأراضى بقصد الاستغلال فى الدائرة التى يؤدي فيها الموظف أعمال وظيفته . (د) الاشتراك فى الأعمال والمقاولات التى يوكل اليه تحضيرها وتنفيذها أو الحصول على مصلحة أو ميزة خاصة بها . (هـ) الاشتراك فى تأسيس الشركات أو قبول عضوية مجالس ادارتها أو أى منصب آخر فيها الا أن يكون مندوبا تعينه الحكومة . ١٠ — أن يكون وكىلا بأجر فى القيام بأعمال للغير . ولا يجوز له أن يكون وكىلا بدون أجر اذا كانت الأعمال الموكلة فيها مما جرت العادة بدفع أجره الى الوكلاء فى مقابل القيام بها . ولا يسرى هذا الحكم فى حانة القوامة أو الوصاية على القاصرين وناقصى الأهلية ونظارة الوقف الذى كان الموظف مستحقا فيه أو مشروطا تعيينه من قبل الوقف .

رابعا - المملكة الأردنية الهاشمية

وقد صدر فيها « نظام » جديد للخدمة المدنية ، وهو النظام رقم ٤٠ لسنة ١٩٨٢ (الصادر في ١٦/١٠/١٩٨٢) ليحل محل النظام رقم ٣٣ لسنة ١٩٦٦ ، والذي شرحناه في الطبعة السابقة من هذا المؤلف .

ووفقا لهذا النظام الجديد : حددت المادة ٧٧ منه واجبات الموظف وسلوكه على النحو التالي :

الواجبات (مادة ٧٧) : يجب على الموظف - تحت طائلة المسؤولية التأديبية : (أ) أن يقوم بنفسه بمتطلبات الوظيفة التي يشغلها ، وأن يكرس جميع أوقات الدوام الرسمي لعمل منتج ، ويجوز تكليف الموظف بالعمل أكثر من ساعات العمل المحددة أو بالعمل أيام العطلة الرسمية إذا اقتضت مصلحة العمل ذلك . (ب) أن يتصرف بأدب وكياسة في صلاته برؤسائه وزملائه ومرعوسيه وفي تعامله مع الجمهور ويحافظ في جميع الأوقات على شرف الوظيفة وحسن سمعتها (ج) أن ينفذ الأوامر والتوجيهات التي يصدرها اليه رؤساؤه ، ويؤدي واجباته بدقة ونشاط وسرعة وأمانة ، وأن يراعى التسلسل الإداري في الاتصالات الوظيفية . (د) أن يتوخى في عمله المحافظة على مصالح الدولة وممتلكاتها وأموالها وعدم انتفريط بأى من حقوقها وأن يبلغ رئيسه المباشر عن كل تجاوز أو إهمال أو إجراء يضر بمصلحة الدائرة . (هـ) أن يقدم أى اقتراحات مفيدة لتحسين طرق العمل ورفع مستوى الأداء في دائرته .

المحظورات (مادة ٧٨) : يحظر على الموظف تحت طائلة المسؤولية التأديبية : (أ) أن يترك العمل أو أن يتوقف عنه لأى سبب من الأسباب دون إذن من رئيسه . وللوزير أن يقرر حسم الساعات التي يتغيب فيها الموظف أو يصرح له بالغياب لأمر خاصة أثناء الدوام الرسمي من أجازته السنوية العادية المستحقة له بمعدل يوم واحد من كل أربع ساعات يتغيب فيها على ذلك الوقت . (ب) أن يفضى بأية معلومات أو إيضاحات عن المسائل التي ينبغى أن تظل سرية ،

أو صدرت بشأن سريتها تعليمات خاصة إلا باذن رسمى أو أن يحتفظ لنفسه بأية وثيقة أو مخابرة رسمية أو صورة أو نسخة منها • (ج) أن ينتمى الى أى حزب من الأحزاب السياسية أو أن يشترك فى أية مظاهرات أو اضرابات أو أية اجتماعات حزبية أو سياسية أو دعائية انتخابية (باستثناء دعايات انتخابية لنقابته أو جمعياته) أو أن يعقد اجتماعات لانتقاد أعمال الحكومة أو أن يشترك بأى صورة من الصور فى نشاط يهدف الى تحقيق تلك الغايات • (د) أن يوزع أية مطبوعات سياسية أو أن يكتب أو يوقع عرائض أو رسائل من شأنها النيل من سمعة الحكومة وهيبتها • (هـ) أن يكون محرراً فى مطبوعة دورية أو موقوتة أو أن يشترك بشكل مباشر أو غير مباشر فى إدارتها إلا إذا كانت المطبوعة تصدرها دائرة من دوائر الحكومة • (و) أن يستغل وظيفته وصلاحياته فيها لمنفعة أو ربح شخصى (ز) أن يقبل هدايا أو اكراميات أو منح من أصحاب المصانع الذين لهم علاقة أو ارتباط مالى بدائرته • (ح) أن يقبل أى عمل خارج نطاق أعماله الرسمية إلا بتصريح من الوزير ، على أن يكون القيام بذلك العمل خارج أوقات الدوام الرسمى •

خامساً — المملكة العربية السعودية

ونشير هنا الى أحكام المرسوم الملكى رقم ١٣٩١ (هـ) (الموافق ١٩٧٢ ميلادية) باصدار نظام الموظفين العام فى المملكة العربية السعودية •

الواجبات :

مادة ١٥ : يجب على الموظف أن يترفع عن كل ما يخل بشرف الوظيفة ، سواء كان ذلك فى محل العمل أم خارجه •

مادة ١٦ : يجب على الموظف أن يراعى آداب اللياقة فى تصرفاته مع الجمهور ورؤسائه وزملائه ومعرضيه •

مادة ١٧ : يجب على الموظف أن يخصص وقت العمل لأداء واجبات وظيفته ، وأن ينفذ الأوامر الصادرة اليه بدقة وأمانة في حدود النظم والتعليمات .

مادة ١٨ : كل موظف مسئول عما يصدر عنه ومسئول عن حسن سير العمل في حدود اختصاصه .

المحظورات :

مادة ١٩ : يحظر على الموظف على وجه الخصوص : ١ - إساءة استعمال سلطة وظيفته ٢ - استغلال النفوذ ٣ - قبول الرشوة أو طلبها بكافة الصور المنصوص عليها في نظام مكافحة الرشوة ٤ - قبول الهدايا أو الاكراميات أو خلافها بالذات أو الواسطة بقصد الاغراء من أرباب المصالح ٥ - افشاء الأسرار التي يطلع عليها بحكم وظيفته حتى بعد تركه الخدمة ٦ - الاشتغال بالتجارة بطريق مباشر أو غير مباشر ٧ - الاشتراك في تأسيس الشركات أو قبول عضوية مجالس إدارتها أو أى عمل فيها أو فى أى محل تجارى الا اذا كان معيناً من الحكومة أو كان مرخصاً له بقرار من رئيس مجلس الوزراء .

مادة ٢٠ : لا يجوز للموظف الجمع بين وظيفته وممارسة مهنة أخرى . واستثناء من ذلك يجوز الترخيص بالاستغال بالهن الحرة من تقتضى المصلحة العامة الترخيص لهم بذلك ممن تثبت حاجة البلاد لهم ، ولا يجوز منح هذا الترخيص (١) الا بقرار من مجلس الوزراء بناء على طلب الوزير المختص وبعد أخذ رأى رئيس ديوان الموظفين العام ، كما لا يجوز منح هذا الترخيص للموظف الا بالشروط الآتية :

(١) وتضمن المادة ٢١ من النظام على أن : « يكون الترخيص المنصوص عليه فى المادة ٢٠ لمدة سنتين ، ويجوز تجديده لمدة أو لمد أخرى مماثلة وفق الاجراءات المنصوص عليها فى المادة المذكورة . وينتهى هذا الترخيص بقوة النظام فى أى وقت اذا زال شرط من شروطه » .

١ — أن يكون من موظفي المرتبة الثالثة عشر فما دون ٢ — أن تتوفر لديه شروط ممارسة المهنة ٣ — ألا تكون هناك صلة أو علاقة بين عمل وظيفته وعمله الخارجى يمكن معها استعمال نفوذه أو سلطة وظيفته في تيسير الأعمال الخارجية التي يقوم بها لحسابه الخاص أو لحساب من يعمل له ٤ — أن تكون ممارسة الموظف لمهنته في غير الأوقات الرسمية لأعمال وظيفته ٥ — ألا تمنحه ممارسة المهنة أو تعطله عن أداء عمل وظيفته ٦ — ألا يقوم بأى عمل له صلة بالوزارة أو المصلحة التي يعمل فيها •

سادسا — الجمهورية العربية اليمنية

ويقوم نظام الموظفين فيها على القانون رقم ٢ لسنة ١٩٦٣ — المعدل بمقتضى القانون رقم ٣ لسنة ١٩٦٤ — في شأن نظام موظفي الدولة بالجمهورية العربية اليمنية • وقد حدد هذا القانون واجبات الموظفين على النحو التالى :

المادة ٣٧ : على الموظف أن يقوم بنفسه بالعمل المنوط به ، وأن يؤديه بدقة وأمانة ، وعليه أن يخصص وقت العمل الرسمى لأداء واجبات وظيفته •••

المادة ٣٨ : لا يجوز للموظف أن يفشى بمعلومات أو ايضاحات عن المسائل التي ينبغى أن تظل سرية بطبيعتها أو بمقتضى تعليمات خاصة ، ويظل الالتزام بالكتمان قائما ولو بعد انفصال الموظف عن عمله •

المادة ٣٩ : لا يجوز للموظف أن يؤدي أعمالا للغير بمرتب أو بمكافأة ولو في غير أوقات العمل الرسمية • ويجوز أن يتولى الموظف بمرتب أو بمكافأة أعمال القوامه والوصاية والوكالة عن الغائبين اذا كان

المشمول بالقوامة أو الوصاية أو كان الغائب ممن تربطه به صلة قربة أو نسب لغاية الدرجة الرابعة • وكذلك يجوز للموظف أن يتولى بمرتب أو بمكافأة النظر عن الوقف إذا كان مستحقا فيه أو مشروطا له النظر من الواقف والحراسة على الأموال التي يكون شريكا أو صاحب مصلحة فيها أو مملوكة لمن تربطه به صلة القربة أو النسب لغاية الدرجة الرابعة • وفي جميع الحالات يجب على الموظف إخطار الوزارة أو المصلحة التابع لها بذلك ، ويحفظ الاخطار في ملف خدمته •

مادة ٤٠ : لا يجوز للموظف أن يجمع بين وظيفته وبين أى عمل آخر يؤديه بطريق مباشر إذا كان من شأن ذلك الإصرار بأداء واجبات الوظيفة أو كان غير متفق مع مقتضياتها •

مادة ٤١ : كل موظف يخالف الواجبات المنصوص عليها في هذا القانون أو يخرج على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته يعاقب تأديبيا •

سلبا — دولة الكويت

ووفقا لقانون الوظائف العامة المدنية رقم ٧ لسنة ١٩٦٠ تنحصر واجبات الموظفين ومحظوراتهم فيما يلي : ١ — على الموظف أن يقوم بنفسه بالعمل المنوط به وأن يؤديه بدقة وأمانة ، وعليه أن يخصص وقت العمل الرسمي لأداء واجبات وظيفته • ٢ — تحدد مواعيد العمل بقرار من ديوان الموظفين • ويجوز تكليف الموظفين بالعمل في غير أوقاته الرسمية علاوة على الوقت المحدد له إذا اقتضت مصلحة العمل أو طبيعته ذلك • ٣ — لا يجوز للموظف أن يؤدي للغير أعمالا بمرتب أو أجر ولو في غير أوقات العمل الرسمية إلا باذن من رئيس الدائرة • ومع ذلك يجوز أن يتولى الموظف القوامة والوصاية والوكالة عن الغائبين بمرتب أو بأجر إذا كان المشمول بالقوامة أو الوصاية أو الغائب ممن تربطه به صلة قربة أو نسب لغاية الدرجة الرابعة • ٤ — لا يجوز

للموظف أن ينتمى الى حزب سياسى أو أن يشترك فى أية دعاية حزبية .
٥ — لا يجوز للموظف أن تكون له أية مصلحة سواء بالذات بالواسطة
فى أعمال أو مقاولات أو مناقصات أو عقود تتصل بأعمال الدائرة
التابع لها . ٦ — لا يجوز للموظف أن يفشى بمعلومات عن المسائل
التي ينبغى أن تظل سرية بطبيعتها أو وفقا لتعليمات خاصة . ويظل
الترام الموظف بكتمانها قائما حتى بعد انفصاله عن عمله . ٧ — لا يجوز
للموظف أن يحتفظ لنفسه بأصل أية ورقة من الأوراق الرسمية ولو
كانت خاصة بعمل كلف به شخصيا . ٨ — لا يجوز للموظف بالذات
أو بالواسطة أن يستأجر أرض أو عقارات بقصد استغلالها فى الدائرة
التي يؤدي فيها أعمال وظيفته إذا كان لهذا الاستغلال صلة بعمله .
٩ — لا يجوز للموظف أن يوسط أحدا فى أى أمر خاص بوظيفته ولا يجوز أن
يتوسط لموظف آخر فى أى شأن من ذلك . ١٠ — يجب على الموظف
مراعاة أحكام القوانين المالية المعمول بها ، والتقيد فى انفاق أموال
الدولة بما تفرضه الأمانة والحرص عليها . ١١ — كل موظف يخالف
الواجبات المنصوص عليها فى هذا القانون أو يخرج على مقتضى
الواجب فى أداء أعمال وظيفته أو يظهر بمظهر مخل بشرف الوظيفة
يعاقب تأديبيا . ولا يعفى من العقوبة الا إذا ثبت أن ارتكابه المخالفة
كان تنفيذا لأمر كتابى صادر له من رئيسه بالرغم من تنبيهه الى
المخالفة ، وفى هذه الحالة تكون المسئولية على مصدر الأمر (١) .

ثامنا — الجمهورية العراقية

والقانون الذى تشير اليه هو القانون رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ فى
شأن الخدمة المدنية ، وقد صاغ واجبات الموظفين والأمور المحظورة
عليهم على النحو التالى :

(١) ويلاحظ تشابه الصياغة والأحكام بين هذا القانون والتشريعات

اولاً - على كل موظف اتباع الواجبات التالية :

(أ) القيام بالواجبات المودعة اليه وفق القوانين والأنظمة والتعليمات وامتنال الأواهر الصادرة من رؤسائه ضمن واجبات وظيفته . (ب) كتم الأمور التي اطلع عليها بمقتضى وظيفته وبخشى ضرر للدولة أو الأشخاص من افشائها أو أوصى من قبل رؤسائه بكتمانها حتى بعد انتهاء خدمته . (ج) الامتناع عن استعمال النفوذ الرسمي لتسوية المسائل الخصوصية ، وعن اتیان أى فعل لا يتألف مع شرف الوظيفة أثناء قيامه بها أو خارجها بصورة علنية .

ثانياً - على كل موظف تجنب الأمور التالية :

(أ) الاستقراض لأكثر من نصف راتبه السنوى بدون اذن رئيسه ، والاستغال بالاقراض بفائدة أو الزراعة أو الصنائع أو المن وجميع المعاملات الأخرى بقصد الاسترباح عدا الاشتراك بشركات المساهمة وايداع المبلغ فى المصارف وادارة وزراعة أملاكه وأراضيه والأوقاف تحت توليته وأراضى أصوله وفروعه وأخوته وزوجه ومن كانوا تحت وصايته أو ولايته . (ب) الاشتراك بالمزايدات الرسمية المكلف بإجرائها والمناقصات على الاطلاق . (ج) ارتياد المحلات العامة التى لا تتناسب مع شخصيته أو وظيفته . (د) لعب القمار على اختلاف أنواعه . (هـ) الظهور بحالة سكر ظاهر فى محل عام . (و) الانتماء الى جمعية أو أندية سياسية ، والاستغال فى الأمير الحزبية السياسية ونشر مقالات سياسية فى الجرائد أو المجلات بامضاء صريح أو مستعار . (ز) أن يعين أحداً من أقربائه ممن كانوا من الدرجات الأولى والثانية والثالثة فى الوظائف التى تحت ادارته .

تاسعاً - دولة قطر

وينظم الوظائف العامة فيها ، القانون رقم ٩ لسنة ١٩٦٧ ، الذى يحدد واجبات الموظفين والأمور المحظورة عليهم كما يلى :

أولا : يجب على الموظف أن يقوم بنفسه بالعمل المنوط به ، وأن يؤديه بدقة وأمانة ، وأن يخصص وقت العمل الرسمي لأداء واجبات وظيفته . كما يجب عليه مراعاة الأحكام المالية المقررة . ومن ثم يحظر عليه : ١ — مخالفة القواعد المالية المعمول بها . ٢ — مخالفة الميزانية . ٣ — مخالفة قواعد المناقصات والمزايدات والمخازن والمشتريات . ٤ — الإهمال أو التقصير الذي يترتب عليه ضياع حق من الحقوق المالية للدولة أو أحد الأشخاص المعنوية العامة الأخرى .

ثانيا — يتمتع على الموظف :

١ — أداء عمل للغير براتب أو أجر ولو في غير أوقات العمل الرسمي الا في أحوال استثنائية أو باذن خاص . ٢ — الانتماء الى إحدى المنظمات أو الهيئات أو الأحزاب انسيابية أو أن يعمل لحسابها أو يشارك في الدعاية لها . ٣ — افشاء الأمور السرية بطبيعتها أو طبقا لتعليمات خاصة ، والتي اطلع عليها بحكم وظيفته ولو بعد ترك الوظيفة . ٤ — الاحتفاظ بأصل أية ورقة رسمية ولو كانت تعلق بعمل كلف به . ٥ — شراء عقارات أو منقولات مما تطرحه السلطات القضائية أو الادارية في الجهة الحكومية التي يؤدي بها عمله . ٦ — مزاوله أية أعمال تجارية أو تكون ثمة مصلحة في عقود أو أعمال أو مقاولات أو مناقصات تتصل بأعمال وظيفته أو الجهة التابع لها .

عاشرا — الجمهورية اللبنانية

وتقرم أحكام الوظيفة العامة فيها على المرسوم الاشتراعى رقم ١١٢ لسنة ١٩٥٩ بنظام الموظفين ، وقد ذكر الواجبات والمحظورات على الموظفين الخاضعين على النحو التالى :

أولا — الواجبات : يتوجب على الموظف بوجه عام : ١ — أن يستوحى في عمله المصلحة العامة دون سواها ، ويسهر على تطبيق

القوانين والأنظمة النافذة دون أى تجاوز أو مخالفة أو اهمال .
٢ — أن يخضع لرئيسه المباشر وينفذ أوامره وتعليماته الا اذا كانت هذه الأوامر والتعليمات مخالفة للقانون بصورة صريحة واضحة .
وفي هذه الحالة ، على الموظف أن يلفت نظر رئيسه خطيا الى المخالفة الحاصلة ، ولا يلزم بتنفيذ هذه الأوامر والتعليمات الا اذا أكدها الرئيس خطيا . وله أن يرسل نسخا عن المراسلات الى ادارة التفتيش المركزى . ٣ — أن يتحمل شخصا مسئولية الأوامر والتعليمات التى يعطيها مرعوسيه . ٤ — أن ينجز معاملات أصحاب المصالح بسرعة ودقة واخلاص ضمن حدود اختصاصه .

ثانيا — الأعمال المحظورة : يحظر على الموظف أن يقوم بأى عمل تمنعه القوانين والأنظمة النافذة ولا سيما : ١ — أن يشتغل بالأمور السياسية أو ينضم الى الأحزاب السياسية أو يحمل شارة حزب ما ، أو يلقى أو ينشر بدون اذن كتابى من الرئيس المختص فى وزارته خطبا أو مقالات أو تصريحات أو مؤلفات فى جميع الشؤون .
٢ — أن ينضم الى المنظمات أو النقابات المهنية . ٣ — أن يضرب عن العمل أو يحرض غيره على الاضراب . ٤ — أن يمارس أية مهنة تجارية أو صناعية أو أية مهنة أو حرفة مأجورة أخرى فيما عدا الحالات المسموح بها قانونا ، أو أن يكون عضوا بمجلس ادارة شركة مغفلة أو شركة توصية مساهمة أو أن يكون له مصلحة مادية مباشرة أو بواسطة الغير فى مؤسسة خاضعة لرقابته أو لرقابة الادارة التى ينتمى اليها . ٥ — أن يجمع بين وظيفته والوظائف الانتخابية البلدية والاختبارية . ٦ — أن يقوم بأى عمل مأجور يحط من كرامة الوظيفة أو يكون له علاقة بها . ٧ — أن يلتبس أو يقبل توصية ما ، أو أن يلتبس أو يقبل مباشرة أو بالواسطة بسبب الوظيفة التى يشغلها ، هدايا أو اكراميات أو منحا من أى نوع . ٨ — أن ييؤح بالمعلومات الرسمية التى اطلع عليها أثناء قيامه بوظيفته ، حتى بعد انتهاء مدة خدمته ، الا اذا رخصت له وزارته خطيا بذلك .

حادى عشر - سلطنة عمان

ويحكم نظام الموظفين فيها المرسوم السلطانى رقم ٨ لسنة ١٩٨٠ (الصادر فى ١/٣/١٩٨٠) وقد حدد واجبات الموظفين والأعمال المحظورة عليهم فى المواد من ٦٢ الى ٦٤ (الفصل الحادى عشر) على النحو التالى :

مادة ٦٢ - الوظائف إنعامة تكليف للقائمين بها ، هدفها خدمة الموظفين تحقيقا للمصلحة العامة . فيجب على الموظفين مراعاة أحكام هذا القانون وتنفيذها عليهم : (أ) أن يؤدوا أعمالهم بأمانة واخلاص ، وأن يخصصوا وقت العمل الرسمى لأداء واجبات وظائفهم . (ب) أن يسلكوا فى تصرفاتهم مسلكا يتفق وكرامة الوظيفة . (ج) أن يحافظوا على الانضباط فى العمل واحترام مواعيده الرسمية . (د) أن ينفذوا ما يصدر اليهم من أوامر بدقة وأمانة فى حدود القوانين واللوائح والنظم المعمول بها .

مادة ٦٣ : يحظر على الموظفين : (أ) الجمع بين وظيفتين بالجهاز الإدارى للدولة ، الا اذا اقتضت المصلحة العامة تكليف الموظف القيام بمقابل وبصفة مؤقتة بأعباء وظيفة أخرى ، تختلف طبيعتها عن أعباء وظيفته الأصلية ، وذلك طبقا للقواعد التى تحددها اللائحة . (ب) الإهمال أو التقصير الذى يترتب عليه ضياع حق من الحقوق المالية للدولة . (ج) الانقضاء بأى تصريح أو بيان عن أعمال وظائفهم عن طريق الصحف أو غير ذلك من طرق النشر الا اذا كان مصرحا لهم بذلك . (د) النشر فى الصحف أو الادلاء بتصريح يترتب عليه أو يحتمل أن يترتب عليه : ١ - عرقلة تنفيذ أية خطة للحكومة . ٢ - اساءة العلاقات بين الحكومة وحكومة أية دولة أخرى . ٣ - اساءة العلاقة بين المواطنين . (هـ) افشاء الأمور التى يطمعون عليها بحكم وظائفهم اذا كانت سرية . (و) القيام بأى نشاط سياسى (ز) استغلال مناصبهم الرسمية لتحقيق أغراض شخصية . (ح) تقبل

هدية من شخص أو جهة إذا كان في ذلك تأثير على عملهم أو شربه
التأثير عليه .

مادة ٦٤ : يجب على الموظفين تقديم قائمة تبين جميع الأموال
المنقولة والمقارية التي يمتلكونها أو التي تكون في حيازتهم سواء
باسمهم أو باسم أى من أفراد أسرهم ، وأن يكشفوا عن الطرق التي
تملكوا بها الأموال المشار إليها أو حازوها أو مصادر ملكيتهم أو حيازتهم
لها ، هذا إذا ما طلبت منهم الجهة الحكومية المختصة ذلك .

ثاني عشر - دولة الامارات العربية المتحدة

والقانون الذى نشير اليه هو القانون الاتحادى رقم ٨ لسنة
١٩٧٣ (فى شأن الخدمة المدنية) والمنشور فى ٢/٨/١٩٧٣ (المعدل
سنة ١٩٧٨) ، وقد أورد واجبات الموظفين والأعمال المخظورة عليهم
فى المواد من ٥٦ الى ٦٣ على النحو التالى :

م ٥٦ : الوظائف العامة تكثيف للقائمين بها ، هدفها خدمة
المواطنين تحقيقا للمصلحة العامة ، طبقا للقوانين واللوائح المعمول بها.

م ٥٧ : يجب على الموظف أن يقوم بنفسه بالعمل المنوط به ، وأن
يؤديه بدقة وأمانة وأن يخصص وقت العمل الرسمى لأداء واجبات
وظيفته ، وعلى أن يرفع أحكام القوانين واللوائح وتوجيهات الرؤساء
والتقيد فى انفاق أموال الدولة بما تفرضه الأمانة والحرص عليها .
ويحظر عليه أن يرتكب أى عمل أو يسلك مسلكا يتنافى مع الأخلاق
العامة ومقتضيات شرف الوظيفة .

م ٥٨ : تحدد مواعيد العمل بقرار من مجلس الوزراء بناء على
اقتراح مجلس الخدمة المدنية . ويجوز للوزير أو وكيل الوزارة
- كل فى نطاق اختصاصه - تكليف الموظفين بالعمل زيادة على عدد
ساعات العمل الرسمية إذا اقتضت مصلحة العمل ذلك .

م ٥٩ : يحظر على الموظف أن ينتمى الى احدى المنظمات أو الهيئات أو الأحزاب العاملة في مجال السياسة أو أن يعمل لحسابها أو يشارك في الدعاية أو الترويج لها •

م ٦٠ : لا يجوز للموظف أن يؤدي للغير أعمالا بمرتب أو بدون مرتب — ولو في غير أوقات العمل الرسمية — الا بأذن من الوزير المختص • ومع ذلك يجوز أن يتولى الموظف أعمال القوامة والوصاية والوكالة عن الغائبين بمرتب أو أجر ، اذا كان المشمول بالقوامة أو الوصاية أو الغائب ممن تربطه به صلة قريى أو نسب •

م ٦١ : يحظر على الموظف : ١ — أن يفشى الأمور التي يطلع عليها بحكم وظيفته اذا كانت سرية بطبيعتها • ٢ — أن يحتفظ لنفسه بأصل أية ورقة من الأوراق الرسمية ولو كانت خاصة بعمل مكلف به • ٣ — أن يستأجر عقارات أو أراضى أو غيرها بقصد استغلالها في المجال الذي تؤدي فيه أعمال وظيفته اذا كان لهذا الاستغلال صلة بعمله • ٤ — أن يلعب القمار • ٥ — أن يرتكب أعمالا مخلة بالشرف أو الاحترام الواجب للوظيفة •

م ٦٣ : لا يسأل الموظف مدنيا الا عن خطئه الشخصى •

ثالث عشر : الجزائر

والنظام الوظيفى الذى نشير اليه هو الصادر بالأمر رقم ٦٦ — ١٣٣ المؤرخ ٢ يونيو سنة ١٩٦٦ ، والمنشور في ١٩٦٦/٦/٨ • وقد وردت الأحكام التى تعيننا فى الفصل الثالث (المواد من ١٤ الى ٢١) كما يلى :

م ١٤ : يحظر على كل موظف ممارسة نشاط خاص يدر ربحا • لا يطبق هذا الحظر على انتاج المؤلفات العلمية والأدبية أو الفنية •

غير أنه يجوز للسلطة التي لها حق التعيين — اذا اقتضت المصلحة العامة ذلك — أن تمنع الموظف من وضع اسمه على المؤلفات المذكورة ، وكذلك بيان درجته أو وظيفته • وخلافاً لأحكام المقطع الأول من هذه المادة ، فإنه يجوز للموظفين القيام بالتعليم أو التكوين ضمن الشروط المحددة بموجب مرسوم •

م ١٥ : يحظر على كل موظف — مهما تكن وضعيته — أن تكون لديه — في مؤسسة باسمه أو بواسطة شخص آخر ، وتحت أية تسمية مهما كانت — مصالح من شأنها أن تمس باستقلاله الوظيفي • وعندما يمارس زوج الموظف نشاطاً خاصاً يدر ربحاً ، فيجب التصريح بذلك الى الادارة التي يتبعها الموظف لكي تتمكن السلطة المختصة من اتخاذ التدابير الخاصة لحماية مصالح المصلحة •

م ١٦ : يلتزم الموظف بالمحافظة على سر المهنة ، كما يجب على أى موظف — مهما كان المنصب الذي يشغله — ألا يوزع أو يطلع الغير خارج ضرورات مصلحته ، على أى عمل أو شئ مكتوب أو خبر يعرفه هو بنفسه أو يحوزه أثناء ممارسة مهامه • كما يحظر كل اخفاء أو اتلاف وكل سرقة أو تسليم ملفات أو أوراق أو وثائق المصلحة للغير • ولا يعفى الموظف من المحافظة على السر المهني باستثناء الحالات المنصوص عليها صراحة بموجب التنظيم السارى المفعول ، ولا يستثنى من الحظر المنصوص عليه من هذه المادة الا بالموافقة الخطية من السلطة التي لها حق التعيين •

م ١٧ : ان كل تقصير في الواجبات المهنية ، وكل مس بالطاعة عن قصد ، وكل خطأ يرتكبه موظف في ممارسة مهامه أو أثناءها يعرضه الى عقوبات تأديبية ، دون الاخلال عند اللزوم بتطبيق قانون العقوبات • وعندما يلاحق موظف من طرف الغير لارتكابه خطأ مصلحياً ، فيجب على الادارة أو الهيئة العفوية التي يتبعها هذا

الموظف أن تحميه من العقوبات المدنية المتخذة ضده ، شرط أن يكون الخطأ الشخصى الخارج عن ممارسة مهامه غير منسوب اليه •

م ١٨ : تكلف الادارة بحماية الموظفين من جميع أنواع التهديدات والاهانات والشتم والقذف والتهجم الذى يتعرضون له أثناء ممارسة مهامهم ، واصلاح الضرر الذى ينتج عن ذلك عند اللزوم • ففى هذه الحالات تحل الادارة محل المعتدى عليه فى الحقوق ، لكى تتمكن من ارجاع المبالغ المدفوعة للموظف من مرتكبى فعل التهديد أو التهجم • ولها زيادة عن ذلك ، ولنفس الغرض ، حق اقامة الدعوى المباشرة التى تمارسها حسب الحاجة عن طريق المطالبة بالحق المدنى أمام القضاء الجزائى •

م ١٩ : كل موظف — مهما تكن مرتبته فى التسلسل الادارى — مسئول عن تنفيذ المهام التى تناط به • فضلا عن ذلك فلا يعفى من جهة أخرى من أية مسئولية يتحملها بموجب المسئولية الخاصة بلرعوسيه •

مادة ٢٠ — يجب على الموظف أن يحترم سلطة الدولة وأن يعمل على احترامها • فهو ملزم بالتحفظ ، ولا سيما يجب عليه أن يتمتع عن كل عمل ، ولو خارجا عن خدمته ، يكون منافيا لكرامة الوظيفة العمومية أو لأهمية المسئولية المنوطة به •

مادة ٢١ — يمارس الموظفون الحق النقابى ضمن الشروط المنصوص عليها فى النصوص السارية المفعول •

رابع عشر — فى القانون الفرنسى

من المعروف أن القانون الادارى قد تأثر كثيرا بالأحداث التى جرت فى فرنسا ، والتى تعتبر مهد هذا القانون • فالقضاء الادارى

قد نشأ لأول مرة في فرنسا كما هو معروف ، ومنها امتد الى كثير من دول العالم ، ومن بينها معظم الدول العربية (١) . ولهذا فاننا نورد بجوار النظم العربية في هذا المجال ، النظام الفرنسى . والقانون الذى نشير اليه هو القانون رقم ٨٣ — ٦٣٤ الصادر فى ١٣ يوليو سنة ١٩٨٣ بعنوان « حقوق وواجبات الموظفين » وينطبق هذا القانون — وفقا للمادة الثانية منه — على الموظفين العاملين بادارات الدولة ، وبالأقاليم regions وبالمحافظات departements والبلديات Communes وتطبيقه موظفو البرلمان ، ورجال القضاء . أما العاملون فى المؤسسات العامة ذات الطابع الصناعى والتجارى ، فلا ينطبق القانون المشار اليه الا على العاملين الذين تصفى عليهم صفة الموظفين . وقد نص على واجبات الموظفين فى الباب الرابع من القانون ، فى المواد من ٢٥ الى ٣٠ على النحو التالى :

م ٢٥ : على الموظف أن يتفرغ كلية لمهام وظيفته . ولا يجوز الخروج على هذا الحظر استثناء الا وفقا للشروط التى تحددها بمقتضى مرسوم يصدر بعد استشارة مجلس الدولة . ولا يجوز للموظف — بنفسه مباشرة أو بواسطة شخص آخر — أن يشارك فى مشروع يخضع لاشراف الجهة الادارية التى يعمل بها ، بما من شأنه أن ينال من استقلاله .

م ٢٦ : على الموظفين أن يحافظوا على أسرار المهنة لعملهم . وعليهم مراعاة هذا الواجب بالنسبة للوقائع ، والمعلومات والوثائق التى تصل اليهم أثناء ممارسة عملهم أو بمناسبته . وفى غير الحالات المنصوص عليها صراحة فى النظام المعمول به ، لا سيما ما يندرج فى نطاق حرية الأفراد فى الاطلاع على الوثائق الحكومية (٢) . ولا يحق

(١) راجع فى التفاصيل الكتب الأولى من هذا المطول ، حيث درسنا نشأة القضاء الادارى ومبرراته بالتفصيل .

(٢) "Liberté d'accès aux documents administratifs".

للموظفين أن يتحرروا من هذا الواجب الا بمقتضى قرار صريح يصدر من السلطات التى يتبعونها •

م ٢٧ : مع مراعاة حكم المادة ٢٦ ، على الموظفين أن يستجيبوا لطلبات الجمهور الخاصة بطلب المعلومات التى تقع فى نطاق اختصاصهم •

م ٢٨ : كل موظف — أيا كانت مرتبته فى السلم الإدارى — مسئول عن تنفيذ المهام المسندة اليه • وعليه أن يحترم أوامر رؤسائه ، الا اذا كان الأمر الصادر اليه غير مشروع بصورة واضحة "Manifestement illegal" ومن شأنه أن يضر بالصالح العام بشكل خطير • ومسئولية المراءوس لا تطفى الرئيس من المسئولية بحال من الأحوال •

م ٢٩ : كل خطأ يرتكبه الموظف أثناء تأدية واجبات وظيفته أو بمناسبة تأديتها يعرضه للمسئولية التأديبية ، دون الإخلال بمسئوليته الجنائية ، متى توافرت شروطها •

م ٣٠ : الموظف الذى يرتكب خطأ جسيما Faute grave سواء فى صورة اخلال بواجباته الوظيفية أو فى صورة جريمة من جرائم القانون العام ، يمكن وقفه عن العمل عن طريق السلطة التأديبية المختصة • وعلى هذه السلطة أن تطرح الأمر بدون تأخير على مجلس التأديب • ويحتفظ الموظف الموقوف عن العمل بمرتبه ، وبمقابل السكن، والاعانة الأسرية ، والمعونات الاجتماعية الاجبارية • ويجب أن يحدد موقفه بصورة نهائية خلال أربعة أشهر • واذا لم يصدر فى شأنه قرار من الجهة التأديبية المختصة قبل نهاية هذه المدة ، يتعين إعادة الموظف الى عمله ، ما لم يكن محل محاكمة جنائية • والموظف الذى لا يعود الى عمله بسبب المحاكمة الجنائية ، يمكن أن يخضع من مستحقاته المبنية فى الفقرة السابقة ، ما لا يجاوز نصفها • ولكنه يستمر مع ذلك فى الحصول على التعويضات المستحقة للأسرة بالكامل •

الفرع الرابع

ملاحظات عامة على النصوص

ان المتأمل في النصوص التى أوردناها فيما سلف — سواء فى مصر أو فى النظم المقارنة التى ذكرناها — يخرج منها بملاحظات ذات دلالة هامة فى خصوص الموضوع الذى نعرض له بالدراسة يمكن أن نبور أهمها فيما يلى :

أولاً : اذا كانت قوائم الواجبات والمحظورات قد اختلفت صياغتها بين الایجاز والاسهاب ، فانها تلتقى فى الخط العريض : فجوهر الواجبات والمحظورات واحد فيها جميعا ، فهى تستهدف توضيح كيفية أداء العمل ، وما يجب أن يلتزمه الموظف لى يكون أدائه للعمل سليما .

ثانياً : لم تقف تلك القوائم عند الواجبات المتصلة بالعمل بطريق مباشر ، بل امتدت الى حياة الموظف الخاصة لأن الصلة وثيقة بين الحياة الخاصة والحياة العامة .

ثالثاً : يتضح من معظم القوائم التى أوردناها ، أن المشرع يولى قائمة المحظورات عناية أكثر من قائمة الواجبات ، وذلك واضح ، لأن مجال المنوع ويمكن تحديده بصورة أكثر دقة مما يجب على الموظف عمله .

رابعاً : حرصت معظم القوائم السابقة على أن تبرز القاعدة المسلم بها فى هذا المجال ، من أنها لم تتضمن تعديدا على سبيل الحصر ، سواء بالنسبة للواجبات أو المحظورات ، وأن ما جاء بها ، إنما ورد على سبيل التمثيل والتخصيص .

خامسا : يوضح الخلاف في الصياغة بين القوائم السابقة التباين في الظروف المحلية بالنسبة لكل دولة من الدول ، ذلك أن ظروفًا معينة قد تدفع المشرع إلى التركيز على واجب بعينه أو محظور بذاته لما يعلق عليه المشرع من أهمية خاصة . نجد هذا المعنى واضحا في قانون العاملين في مصر من تحريم شرب الخمر أو لعب القمار ، وقبول الهدايا أو المكافآت أو العمولة أو القرض بمناسبة القيام بواجبات الوظيفة ، وجمع النقود لأي فرد أو هيئة وتوزيع المنشورات وجمع الامضاءات لأغراض غير مشروعة ، والمحافظة على ممتلكات الشركة التي يعمل بها وصيانتها بالنسبة للعاملين في القطاع العام ، وذلك لأن عملية الانتاج في القطاع العام تجعل من هذه الواجبات أمرا ضروريا لا يستقيم العمل بدونه ، ومن ثم يجب تذكير العاملين به على وجه الخصوص . كما أن كثيرا من القوائم الأخرى حرصت على تنبيه الموظفين إلى خطورة « تلقي الهدايا والكراميات !! » . وبعضها ركز على النشاط الحزبي والاتصال بالمحافة ... الخ .

سادسا : إذا كانت الواجبات والمحظورات التي تضمنتها مختلف القوائم السابقة تصدق بالنسبة لأي موظف في بلد عربي كقاعدة عامة باعتبارها نتائج مباشرة تترتب على المركز الوظيفي ، فإن بعض الواجبات والمحظورات تنسم بطابع نسبي ، بمعنى أنها تصدق في دولة معينة ، ولا تصدق في غيرها . ومن ذلك على سبيل المثال : الاشتغال بالسياسة والانتماء إلى الأحزاب السياسية المسموح بها ، وتحريم الانضمام إلى النقابات وتحريم الاضراب أو الامتناع عن العمل . فهذا الواجب يتصل بالنظام السياسي والدستوري في الدولة على النحو الذي ناقشه تفصيلا فيما بعد .

سابعا : حرصت كثير من القوائم السابقة على تأكيد المعنى الجديد للوظيفة العامة من أنها وسيلة لا غاية ، وأنها — كما جاء في القائمة المصرية الخاصة بالعاملين المدنيين — « تكليف للقائمين بها ، هدفها خدمة المواطنين تحقيقا للمصلحة العامة طبقا للقوانين واللوائح

المعمول بها » وهذا الواجب الذى نص عليه فى كل من دستور ٢٥ مارس سنة ١٩٦٤ والدستور الحالى الصادر فى ١١ سبتمبر سنة ١٩٧١ : يعتبر الأساس الأكبر لواجبات الموظفين والعمال فى الدول الحديثة ، يعكس الحال قديما ، حيث كانت الوظيفة العامة ميزة لشاغلها ، غايتها السلطة لا الخدمة .

ثامنا : وأخيرا نلمس أثر مبادئ علم الإدارة العامة التى بدأت تردهر حديثا فى صياغة بعض القوائم ، لا سيما نظام الموظفين الأردنى الذى تضمن النص على أمور لا ترد عادة بين قوائم الواجبات والمحظورات . ولقد كان هذا الطابع أكثر بروزا فى النظام رقم ٣٣ لسنة ١٩٦٦ (بنظام الخدمة المدنية) الملغى ، فقد كان هذا النظام يلزم الموظف بالعمل على تنمية المعلومات والخبرات الضرورية لممارسة صلاحياته وأداء واجباته ، والمشاركة فى رسم السياسة العامة التى تشرف دائرته المختصة على تنفيذها كلما طلب إليه ذلك ، وتخطيط عمله أو عمل القسم الذى يشرف عليه وتنظيمه بحيث يحقق أهداف العمل ، واختيار المساعدين الذين يملكون القدرة على النمو وتحمل مسئوليات أكبر ، وتشجيعهم ومساعدتهم على تنمية مواهبهم وكفاياتهم ، وتقييم عمل الموظفين التابعين له وسلوكهم بأمانة وذلك بقصد تنسيب مكافآتهم وتقديرهم أو اتخاذ الإجراءات التأديبية الحازمة بحقهم عندما لا يرتفع أداؤهم لواجباتهم الى المستوى المطلوب (١) ... الخ .

(١) ويلاحظ أن الفقرة الأخيرة تنطوى على تمهيم خاطيء فى الصياغة، لأنها توحى بأن من حق الإدارة دائما اتخاذ الإجراءات التأديبية ضد العاملين الذين « لا يرتفع أداؤهم الى المستوى المطلوب » لأن ذلك قد يرجع الى ضعف فى الكفاءة أو الاستعداد لا حيلة للعامل فيه . ومواجهة هذه الحالة — كما ذكرنا فيما سلف — لا يكون بالتأديب ، بل بالتدريب ، وتنمية الكفاءة ، أو بنقل العامل الى وظيفة أخرى تتفق واستعداداته . ونقص الكفاءة الذى يمكن أن يكون محلا للتأديب يجب أن يستند الى خطأ من العامل ، كاهمال ، أو تغيب بدون عذر ، أو عدم تعاون مع زملائه . الخ .

ولكن قانون العاملين الأردني الحالي (رقم ٤٠ لسنة ١٩٨٢) لم يتضمن معظم الأحكام السابقة ، واكتفى بالنص على إلزام الموظف بأن يتصرف بأدب وكياسة في صلاته برؤسائه وزملائه ومرؤسيه وفي تعامله مع الجمهور ، وأن يقدم أية اقتراحات مفيدة لتحسين طرق العمل ورفع مستوى الأداء في دائرته .

المطلب الثاني

الشرح الفقهي لواجبات العاملين

يلتزم الموظف وهو يؤدي مهام منصبه ، بنوعين من الواجبات : واجبات تتصل بكيفية أداء العمل ، وواجبات تتابع الموظف خارج نطاق العمل وهو يحيا حياته الخاصة كسائر المواطنين . وفيما يلي نعرض لهذه الواجبات كما وردت في النصوص ، وكما فسرها القضاء والفقه .

الفرع الأول

الواجبات المتعلقة بأداء العمل

إن الموظف العام قد اختير لأداء مهمة معينة وفقا لقاعدة التخصص وتقسيم العمل ، ومن ثم فإنه مطالب بأن يؤدي العمل المنوط به في مقابل المزايا المادية والأدبية المقررة لمنصبه . ولكن أداء العمل الحكومي لا يتم في ذات الظروف التي ينجز فيها العمل الخاص ولو كان شبيها بالعمل الحكومي ، بل تحيط بالعمل الحكومي ظروف معينة أهمها وسائل القانون العام التي تتميز بها الإدارة ، وغاية النفع العام التي تهيمن على جميع تصرفاتها . ومن ثم فإن الموظف ليس حرا في أن يؤدي عمله بالطريقة التي يرى أنها أكثر ملاءمة ، بل يتعين عليه أن يسلك السبيل الذي تحدده القوانين واللوائح ، والتقاليد الحكومية التي يتكون من مجموعها المركز النظامي الذي يشغله الموظف ! .

ولهذا فان الواجبات التى يتحملها العامل فى أداء مهام منصبه متنوعة يمكن أن نجمل أهمها فيما يلى :

١ — § أداء العمل وفقا للظروف المتعارف عليها

وعمل الموظف تحدده القوانين واللوائح والأوامر الداخلية وفقا لنوعية ودرجة الوظيفة • وليس من الضروري أن تحدد اختصاصات المنصب فى أداة قانونية واحدة ، بل قد تستمد الاختصاصات من الدستور (كما هو الشأن بالنسبة لرئيس الدولة ، والوزراء ، والمجالس المحلية ... الخ) ومن القوانين المنفذة للدستور ، ومن اللوائح التنفيذية التى تضع شروط التنفيذ لتلك القوانين ، ومن اللوائح التنظيمية التى يصدرها الرؤساء المنوط بهم الاشراف على مختلف المرافق (١) ، ومن التعليمات الداخلية التى تصدر بتقسيم العمل بين الموظفين فى المستويات المتناظرة ... الخ • واننا نسلم مقدما أنه قلما تتاح الفرصة للموظفين لأن يحيطوا علما بجميع التفاصيل المتعلقة باختصاصاتهم ، لأن المنطق الذى نلتزمه — ومعنا فى ذلك معظم دول العالم — أن الوظيفة العامة مهنة ينقطع لها الموظف ، ويتنقل فى أرجاء الجهاز الادارى منذ بدء العلاقة الوظيفية حتى نهاية الخدمة ، فيشغل عديدا من المناصب لا رابط بينها فى كثير من الأحيان • وهو يعتمد فى أداء مهام منصبه على التقليد ، والنقل من السلف دون أن يكلف نفسه عناء متابعة النصوص ، لصعوبة ذلك من ناحية ، ولعدم اتساع الوقت لذلك من ناحية أخرى • ثم ان التطور السريع فى البناء الادارى ، وانشاء أجهزة محل أخرى ، وادماج بعض الوزارات والهيئات فى بعضها الآخر ... الخ ، كل ذلك يجعل عملية المتابعة شاقة بالنسبة لمعظم الموظفين الذين تنقص غالبيتهم الثقافة القانونية • ولهذا كان غموض الاختصاصات وتداخلها من أكثر المشاكل التى عنى

(١) تراجع الأحكام التفصيلية للوائح فى مؤلفنا ، النظرية العامة للقرارات الادارية ، فى أى من طبعاته المتعددة .

علماء الإدارة العامة بإبرازها ، والمطالبة بمواجهتها عن طريق وصف الوظائف العامة وترتيبها ، وتحديد علاقات واضحة للاختصاصات بين مختلف الوزارات وأجهزة الدولة المتنوعة (١) . ولقد أوردنا فيما سلف أحكام المحكمة الإدارية العليا التي تؤكد بحق ، أن « عدم وجود الأوامر تحت يد الموظف ليس بعذر » (حكم سنة ١٩٦٢) وأن مخالفة التعليمات بحجة عدم العلم بها ، لا يعتبر عذرا (حكم ١٩٦٦) « وأن على الموظف أن يسعى من جانبه إلى الاضطلاع بهذه التعليمات قبل البدء في العمل . فان تراخى في ذلك فخرج عليها عن غير قصد فقد حقت مسألتها ، ذلك أن اطراد العمل على مخالفة التعليمات الإدارية في الفترة السابقة على اضطلاع الموظف بأعباء وظيفته لا يشفع في حد ذاته في مخالفة هذه التعليمات ، إذ الخطأ لا يبرر الخطأ » (إدارية عليا في ١٢/١١/١٩٦٦ ، مجموعة المبادئ ، ص ٣٨٩٩) وأن كثرة الأعمال ليست سببا للإباحة (حكم سنة ١٩٦٨) (٢) . ولهذا نعيد تأكيد ما أشرنا إليه في مقدمة المؤلف من ضرورة الاستعانة بمبادئ علم الإدارة العامة عند صياغة النصوص المتعلقة بالتنظيم الإداري ، وبتوزيع الاختصاصات وممارستها ، وتدريب العاملين في فترات دورية على أفضل الأساليب لممارسة مهام مناصبهم ، وألا يترك ذلك للرؤساء

(١) تراجع التفاصيل في مؤلفنا « مبادئ علم الإدارة العامة » في أي من طبعاته المتعددة .

(٢) ومع ذلك ، ومع التسليم بسلامة الاعتبارات النظرية التي قام عليها هذا القضاء ، فإن الأسباب التي أوردناها في المتن قد تنتهي عملا إلى ما يشبه أسباب الإباحة . ففي كثير من الحالات التي مارسنا فيها التأديب في نطاق مجالس التأديب ، كان يتبين لنا في بعض الحالات أن غيوض الاختصاصات ، وتداخلها ، وأن كثرة الواجبات الملغاة على عاتق بعض الموظفين — لا سيما غير المؤهلين منهم أو الموضوعين في غير تخصصهم — تجعل من ارتكاب الخطأ ضربة لازب كما يقولون . ولهذا كنا نحضر رئيس الموظف المسؤول ، وأحيانا رئيسه الثاني ، ونسألها السؤال التالي : ماذا تفعل لو كنت مكانه ؟ وكانت الإجابة الحاسمة في الغالب (ذات الشيء .) ولهذا كان المجلس يبرز عذر الموظف ، ويوقع عليه « عقوبة رمزية » ويحرص على اقتراح الحلول الإدارية اللازمة لمواجهة الخطأ مستقبلا ، وهو من أهم أهداف التأديب كما ذكرنا .

القدامى الذين يخلدون التقاليد العتيقة ، والتي تقف حجر عثرة في سبيل التطور ، ومتابعة مقتضيات العصر . ومن ثم فإن الشرح الفقهي في هذا المجال يقف عادة عند العناصر الثابتة في ممارسة العمل ، والتي يلتقى عندها معظم العاملين بغض النظر عن تخصصاتهم أو النظم التي يخضعون لها . وأهمها :

أولا - على العامل أن يؤدي واجبات منصبه بنفسه :
فالاختصاص - كما يجمع علماء القانون الإداري - شخصي ، فإذا ناط الشرع بأحد العاملين اختصاصا معيناً ، فعلياً أن يمارسه بنفسه ، وألا يفوض فيه ، أو يحل أحداً غيره في منصبه ، إلا إذا أجاز له المشرع ذلك صراحة (١) . وكل تصرف على خلاف ذلك يؤدي إلى المسؤولية التأديبية للموظف ، فضلاً عن بطلان التصرف ذاته . على أن الموظف ، إذا قام بعمل غير العمل المنوط به ، سواء من تلقاء نفسه عن طريق التطوع ، أو خطأ ، أو بناء على أمر رئيس تجب طاعته . . . الخ ، فإنه ملزم بأن يؤديه على أفضل نحو ، وإلا كان مسؤولاً على التفصيل الذي أوردناه فيما سلف .

ثانياً - على العامل أن يؤدي عمله في الوقت المخصص لذلك :
وإذا كانت اللوائح تحدد ساعات معينة للعمل ، وأخرى للراحة ، فإن ذلك لا يعني أن الموظف حر في استعمال الأوقات غير المخصصة للعمل ، بل إن المبدأ الأصولي في هذا المجال ، أن وقت العامل كله مخصص لواجبات منصبه ، وأن تحديد ساعات للعمل بعينها إنما هو مجرد أسلوب للتنظيم . ولقد أكدت المحكمة الإدارية العليا هذا المبدأ في العديد من أحكامها . ومن ذلك على سبيل المثال حكمها الصادر في ٣١ يناير سنة ١٩٥٩ (س ٤ ص ٦٧٠) حيث تقول : « الأصل أن يكرس الموظف كامل وقته لأداء واجبات وظيفته ، أي أن ينقطع لها ، سواء في وقت العمل الرسمي أو في غير الوقت المعين له ، فلا يقوم في

(١) في التفاصيل ، راجع مؤلفنا في علم الإدارة العامة ، وفي القرارات الإدارية .

وقت فراغه بأى عمل بأجر » • وإذا كانت قوانين التوظيف تنص على هذا الواجب صراحة ، فإن عدم النص عليه لا يعنى عدم التزام العامل به • ولقد أشارت الى ذلك صراحة المحكمة الادارية العليا فى حكمها الصادر فى ١٢ يونية سنة ١٩٦٥ (س ١٠ ص ١٦٢٢) فى قضية تتلخص ظروفها فى أن أحد عمال السكك الحديدية اتهم بالعمل فى أوقات فراغه بأجر ، واستند فى دفاعه الى أنه « لا يوجد فى لوائح الهيئة (السكك الحديدية) أو لوائح عمال اليومية نص يمنهم من مزاولتهم أعمالا أخرى فى غير أوقات العمل على عكس ما ورد بشأن الموظفين ... » ولكن كلا من المحكمة الادارية والمحكمة الادارية العليا رفضت هذا الادعاء بحق « ... لأن الأساس فى تقليدهم (الموظفون والعمال) الوظائف العامة واحد بالنسبة لهم جميعا ، وهو الانقطاع لها ، وتكريس الجهد للاضطلاع بمهامها ، والنأى عما يتناقض مع كرامتها ... » • ويترتب على مبدأ التفرغ نتائج هامة ، كثيرة ، منها :

١ — أن الادارة تستطيع أن تكلف العامل بأى عمل يدخل فى اختصاصه أو فى غير اختصاصه اذا اقتضى الأمر ذلك ، وليس له أن يتمتع عن تنفيذ هذا الأمر ما دام قادرا على الوفاء بالواجب •

— ولهذا فإن المحكمة الادارية العليا اعتبرت مشروعا القرار الصادر بالعقاب ضد مدرس طلبت منه المدرسة انجاز تصحيح أوراق بعض الامتحانات فى ميعاد معين ، ولكنه نكل عن ذلك بحجة أن الوقت صادف عيدا بقولها : « ان نكوصه عن الوفاء بالمعهد مظهر واضح للاستخفاف بالواجب ، وعدم الحرص على التعاون مع المدرسة فى سرعة انجاز التصحيح الأمر الذى يجعل الجزاء محمولا على سببه » (حكمها فى ٣ يونية سنة ١٩٦١ س ٦ ص ١٢٢١) •

— وبشرعية العقاب الموقع على أحد الأطباء لرفضه تسلم الدواء بحجة أن ذلك عمل الحكيم ، وقالت بهذا الخصوص : « ما كان للمدعى بعد أن أبدى وجهة نظره أن يعترض على ما استقر عليه رؤساؤه فى

هذا الشأن وأن يتمتع عن تنفيذه ، ذلك أن المنوط به توزيع الأعمال على الموظفين هو الرئيس المسئول عن سير العمل بحسب التدرج الإداري ، إذ لو ترك للموظف أن يختار ما يشاء من أعمال يرتاح إليها ، ويرفض منها ما يرى أنه لا يتفق مع ما يجب أن يكون وفقا لتقديره ، لأختل النظام الوظيفي ، وتعرضت المصلحة العامة للخطر . وحتى لو صح أنه كان لوجهة نظر المدعى أساس تستند إليه ، لتعين ، بعد أن نبهه رئيسه كتابة ، أن يمثل لأوامر هذا الرئيس باستلام الأدوية ، وقد تكفل القانون بحماية الموظف في مثل هذه الحالة بأن نقل المسؤولية — في حالة ثبوت المخافة — الى مصدر الأمر « (١) » (حكما في ٢ مارس سنة ١٩٦٨ ، ص ١٣ ، ص ١٣٧) .

٢ — وإذا كانت القوانين واللوائح تجيز منح الموظف أو العامل أجرا عن العمل الذي يؤدي في أوقات اضافية ، فان ذلك مشروط بأن يثبت أن حجم العمل لا يمكن من انجازه في الوقت الرسمي ، وأن ثمة اعتمادا يسمح بدفع الأجر الإضافي ، والا كلف الموظفون — في حدود طاقتهم بطبيعة الحال — بانجاز أعمالهم ، سواء في الوقت الرسمي أو غير الرسمي . وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا هذا المعنى في أوائل الأحكام التي أصدرتها ، ومنها حكمها الصادر في ١١ يناير سنة ١٩٥٨ (س ٣ ، ص ٤٨٦) ، وفيه تؤصل الموضوع الذي نحن بصدده حيث تقول : « الأصل أن يخصص الموظف أو العامل الحكومي وقته وجهده في للحدود المعقولة لأداء واجبات وظيفته ، وأن يقوم بنفسه بالعمل المنوط به في أوقاته الرسمية أو الذي يكلف أداءه ولو في غير هذه الأوقات علاوة على الوقت المعين لها ، متى اقتضت مصلحة العمل ذلك . والقاعدة الأساسية التي تحكم استحقاق العامل أجرا عما جاوز أيام العمل الرسمية هو وجوب التزام حدود الاعتمادات

(١) استنادا الى المادة ٩٤ مكررا من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ التي تقابل المادة ٥٩ من قانون نظام العاملين رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ .

المالية المقررة لذلك في الميزانية ، فان وجدت هذه الاعتمادات منسح
الأجر « (١) » .

٣ - ان الاجازات - غير المرضية بطبيعة الحال - تعتبر من
المجالات التقديرية للإدارة ، بمعنى أن منسح المعامل اجازة ، ولو
استوفى شروطها ، منوط بتقدير الإدارة وترخصها حسب ظروف العمل ،
وفي حدود التصسف بطبيعة الحال (٢) .

٤ - يعتبر التغيب بلا عذر أخطر ما يهدد فاعلية انجاز العمل ،
لا سيما في المؤسسات الانتاجية . ولهذا حرص المشرع في قوانين
العاملين المتعاقبة في مصر ، سواء على الصيد الحكومي أو في مجال
القطاع العام ، على التنويه بخطورة هذا الذنب ، واعتبره من الجرائم
التأديبية الخطيرة التي تقتضى توقيع انعقاب الرادع . والقضاء
مستقر على أن « الغياب بلا استئذان مسبق ، ما دام هذا ممكن ،
يعتبر سببا للمساءلة التأديبية على ما جرى عليه قضاء هذه المحكمة » .

(١) وقالت المحكمة الإدارية العليا في حكم من أوائل احكامها صادر
في ٢٦/١١/١٩٥٥ (س١ ، ص ١٨٢) : « الأصل أن يخصص الموظف وقته
وجهد في الحدود المعقولة لأداء واجبات وظيفته ، وأن يقوم بنفسه بالعمل
المنوط به في اوقات العمل الرسمية أو الذي يكلف بإدائه ولو في غير هذه
الأوقات علاوة على الوقت المعين لها ، متى اقتضت مصلحة العمل ذلك
كما أن المفروض في الموظف أن يؤدي عملا إيجابيا في خدمة المصلحة العامة
طوال ساعات العمل الرسمية بنمائها ، فليس يكفي أن يكون بمقر وظيفته
في اوقات العمل الرسمية دون أن يؤدي عملا ما ، كما لا يكفي أن يقوم في هذه
الأوقات بأى قدر من العمل ولو يسير ، بل أنه مكلف بانجاز القدر من العمل
المطلوب منه أداءه في الوقت المخصص لذلك . فإذا لم يؤد عملا ما أو لم يتجز
القدر من العمل المنوط به انجازه كان مقصرا في واجبات وظيفته ، وحق للرئيس
الزامه بأن يقوم في غير اوقات العمل الرسمية بما لم يؤده أو ما لم يتم انجازه
من عمله الأصلي في اوقات العمل الرسمية دون أن يعتبر ذلك تكليفا له بعمل
إضافي ، ودون أن يستحق عن ذلك مكافأة ما » .

(٢) راجع في التفاصيل مؤلفنا « مبادئ القانون الإداري » في أية
طبعة من طبعاته .

(ادارية عليا في ٢ يناير سنة ١٩٦٥ ، س ١٠ ، ص ٣٠٢) ، ولا يقتصر معنى إغيايب على الانقطاع عن الحضور في أوقات العمل الرسمية ، بل يشمل « الانصراف عن مقر العمل بدون اذن ، والتخلف عن الحضور في أوقات العمل غير الرسمية » . (قضاء ادارى في ١٠ فبراير سنة ١٩٦٥ ، ص ١٤ ، ص ٢١٩) كما « أن تغيب لموظف مدة أطول من المرح له بها يستوجب التأديب ، ولو كان يستحق اجازة اعتيادية أكثر مما صرح فيه له به » (قضاء ادارى في ١٠ فبراير سنة ١٩٥٥ ، س ٩ ، ص ٢٨٩) ولهذا أيضا فان القاعدة المستقرة أن الاستقالة — التي تعنى رغبة العامل في التخلي عن العمل نهائيا — لا تنتج أثرها الا بقبولها من قبل الادارة . ومن ثم يتعين على العامل المستقيل أن يتابع عمله حتى يخطر بقبول استقالته . وبهذا المعنى تقول المحكمة الادارية العليا في حكمها الصادر في أول ديسمبر سنة ١٩٦٢ (س ٧ ، ص ١٦٦) « ... لا شك أن تقديم موظف استقالة ثم الانقطاع فور تقديمها عن أداء واجبات وظيفته ، والاصرار على الامتناع عن العمل رغم تنبيه جهات الادارة الى ضرورة العودة فورا الى العمل ... أمر لا تقره الشرائع الادارية ويستوجب التأديب » .

واذا كان ممنوعا على الموظف أن يتغيب عن العمل لأى سبب كان ، فانه ممنوع عليه من باب أولى أن « يضرب عن العمل » لأن الاضراب فيه معنى التعطيل العمدي للمرافق العامة . ولكن نظرا للتطورات الاجتماعية التي سادت العالم في أعقاب المد الاشتراكي ، فان الدول قد وقفت من الاضراب مواقف متباينة : فبعض الدساتير ، جعلت من الاضراب حقا دستوريا لجميع العاملين ، سواء في القطاع العام أو القطاع الخاص . وهذا هو مسلك دستور الجمهورية الرابعة في فرنسا سنة ١٩٤٦ والذي أقره الدستور الحالي الصادر سنة ١٩٥٨ . وبعض الدساتير حرمت الاضراب . وبعضها أغفل النص عليه صراحة . ولقد جرت دساتيرنا قبل الثورة وبعدها على اغفال النص على حق الاضراب ، سواء بالتحريم أو الاباحة . ولهذا تدخل المشرع في قانون العقوبات ، وصرح الاضراب على جميع العاملين ، لا في الحكومة بمعاملا

الضيق أو الواسع ، بل في سائر المشروعات ذات النفع العام ، وذلك بمقتضى المادة ٣٧٤ (معدلة بمقتضى القانون رقم ٢٤ لسنة ١٩٥١) ،
والتي تقضى بأنه « يحظر على المستخدمين والأجراء الذين يقومون
بخدمة عامة أو بالخدمة في المرافق العامة أو بعمل يسد حاجة عامة ولو
لم يكن مريضاً لها نظام خاص أن يتركوا عملهم أو يمتنعوا عنه
عمداً وتجرى في شأن ذلك جميع الأحكام المدنية في المادتين ١٢٤ و ١٢٤(أ) .
وتطبق العقوبات المنصوص عليها فيهما على هؤلاء المستخدمين والأجراء
وعلى المحرضين والمشجعين والمحبذين والمذيعين على حسب الأحوال » .

بهذا النص القاطع لم يصبح الاضراب في صورة فردية أو جماعية
مجرد جريمة تأديبية ، بل أضحي جريمة جنائية في ذات الوقت . ومن
ثم فإن من يمتنع عن العمل ، ولو لم يتجه ذهنه الى الاضراب ، قد
يعرض نفسه للمسئولية الجنائية فضلاً عن المسئوليتين التأديبية
والمدنية (١) .

أما اذا أباح الدستور الاضراب وجعله حقاً ، فإنه لا يمكن تحريم
الاضراب بصفة عامة ، والا كان القانون المحرم للاضراب غير دستوري ،
ولكن تقرير الحق في صلب الدستور لا يمنع المشرع والادارة من
تنظيمه على أساس أن كل حق لا بد من تنظيم ممارسته . وهذا
ما أشارت اليه صراحة مقدمة دستور سنة ١٩٤٦ في فرنسا ، اذ علقت
ممارسة الحق على قانون ينظم أحكام الاضراب . ولكن هذا القانون
لم يصدر ، وصدرت بدلا منه بعض القرارات الادارية ، التي طرحت
شرعيتها على القضاء . وقرر بخصوصها الأحكام التالية :

(١) من حق الحكومة أن تحرم الاضراب في بعض الحالات ،
وأن تضع قيوداً على الالتجاء اليه ، اذا كان من شأنه أن يلحق أضراراً

(١) ولقد حذت بعض التشريعات العربية التي أوردناها فيها سلف
حذو مصر فحرمت الاضراب وجعلته جريمة من جرائم قانون العقوبات بالنسبة
للموظفين .

خطيرة بالنظام. العام ، أو بسلامة الأفراد ، أو بالنشاط الحكومي ، أو بالمنشآت أو الأدوات اللازمة للسلطات العامة (حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في ١٠/١٠/١٩٦٠ ، المجموعة ، ص ٥٦٧) في قضية :

"Syndicat général de la navigation aérienne"

(ب) لا يقتصر استعمال تلك السلطة على الحكومة (Gouvernement) بالمعنى الضيق ، بل يشمل الوزراء ، ورؤساء المرافق العامة (حكم المجلس في ١٩/١/١٩٦٢ في قضية (Bernardet) المجموعة ، ص ٤٩ ، وفي مجموعة دالوز سنة ١٩٦٢ ، ص ٢٠٢) .

(ج) يمكن أن تصدر الأوامر المتضمنة للحظر السابق في صورة لوائح أو في صورة منشورات موجهة الى الموظفين « (١) » .

(د) الموظف الذي يسعى استعمال حق الاضراب يستحق الجزاء التأديبي (abus de droit de grève) ولكن الاضراب لا يحرم الموظف من ضمانات التأديب . (حكم المجلس الصادر في ٨/١٢/١٩٥٢ في قضية (Pageneux) المجموعة ، ص ٩٣) (٢) .

هذا وقد أعاد المشرع الفرنسي النص على حق الموظفين في الاضراب في المادة ١٠ من القانون رقم ٨٣ - ٦٣٤ (الصادر في ١٣ يوليو سنة ١٩٨٣) والتي تقرر « يمارس الموظفون حق الاضراب في نطاق القوانين التي تنظمه » .

(١)

"Par la voie de circulaires adressées aux fonctionnaires"

(٢) راجع في هذا الموضوع رسالة بعنوان « اضراب العاملين بين الاجازة والتحرير ، تشريعا ونقضا » ، أعدها الدكتور ناصف امام سعد هلال ، وأجازتها لجنة الحكم برباستنا في كلية الحقوق جامعة عين شمس سنة ١٩٨٤ .

٥ - لا يستطيع العامل أن يجمع بين وظيفته وبين عمل خاص أو حكومي إلا بأذن الإدارة مسبقاً :

(أ) أما بالنسبة الى الحكومة (أو الأشخاص العامة الأخرى) فالأمر واضح ، ولا يستطيع العامل أن يعين في وقت واحد في وظيفتين . ولما كانت الاستثناءات في ظل هذا الحظر متعددة ، وكانت فرص العمل محدودة لا سيما بعد أن سارت مصر على مبدأ العمالة الكاملة ، فقد أصدر المشرع القانون رقم ١٢٥ لسنة ١٩٦١ الذى ينص على أنه « لا يجوز أن يعين شخص في أكثر من وظيفة واحدة ، سواء في الحكومة أو في المؤسسات العامة أو في الشركات أو في الجمعيات أو في المنشآت الأخرى » . وقد فسرت الجمعية العمومية للقسم الاستشارى هذا الحظر بقولها « استقر رأى الجمعية على أن المقصود بالوظيفة في حكم القانون رقم ١٢٥ لسنة ١٩٦١ قيام شخص بعمل دائم يدخل في نشاط إحدى الهيئات المشار إليها . ومن ثم يخرج عن نطاق الحظر المنصوص عليه ، نذب الشخص للعمل لدى جهة أخرى غير التى يعمل بها أصلاً أو الترخيص له في العمل لمدة موقوتة ، كما يخرج عن نطاق هذا الحظر عضوية مجالس إدارات المؤسسات العامة والشركات واللجان ، إذ لا يعتبر ذلك شغلاً لوظيفة ما دامت أى من هذه المناصب لا تدخل في التنظيم الإدارى للهيئة أو المؤسسة أو الشركة » (فتاواها في ١١/١١/١٩٦٢) (١) ، وهذا التفسير الذى أوردته الفتوى - وهو تفسير سليم - يؤكد أن قانون الوظيفة الواحدة ، هو قانون كاشف وليس منشئاً (٢) .

وإذا كانت النصوص التى أوردناها فيما سلف ، صريحة في منع العامل من أن يجمع بين عمله وبين أى وظيفة أخرى ، وهو مبدأ مستقر

(١) مشار إليها في مؤلف الدكتور عبد الفتاح حسن ، المرجع السابق ، ص ١٠١ ، هـ (١) .
(٢) ولا شك أن هذا الاستثناء أخطر ما يهدد مبدأ التفرغ بالنسبة لشاغلي الوظائف التخصصية .

في الفقه والقضاء^(١) ، فإنه يرد على هذا المبدأ استثناءات كثيرة ، أشارت إليها الفتوى ، من أهمها :

— النذب لممارسة عمل آخر في غير أوقات العمل الرسمية .

— الاعارة (أو النذب كل الوقت) لممارسة مهام منصب آخر غير المنصب الأصلي ، مع العودة الى الوظيفة الأصلية بعد انتهاء الاعارة أو النذب الكلى .

— جواز شغل بعض المناصب في المجالس — كالمجالس المحلية — عن طريق الانتخاب أو الاختيار بجوار المنصب الأصلي ، وغضوية اللجان المختلفة .

— السماح لبعض العاملين من تخصصات معينة بممارسة أعمالهم في غير أوقات العمل الرسمي : كالأطباء والمهندسين ، والمحاسبين وأساتذة كلية الحقوق ... الخ . وفي جميع هذه الحالات يتعين على الموظف أو العامل أن ينجز عمله الأصلي أولاً . ولا يشفع له في التأخير انشغاله بالأعمال الإضافية المسموح له بمزاومتها ، مأجورة كانت أو غير مأجورة . وغنى عن البيان ، أنه في الحالات التي يسمح فيها للموظف بالعمل في إحدى الجهات الحكومية الى جوار منصبه ، فإنه يسأل — لا عن الأخطاء التي يرتكبها في عمله الأصلي فحسب — بل يسأل أيضا عن أخطائه في الجهات الأخرى . وقد طبقت المحكمة الادارية

(١) بل لقد ذكرت الجمعية العمومية هذا المعنى صراحة في فتاوها الصادرة في ٢٧ يناير سنة ١٩٦٥ (س ١٩ ، ص ٢٦٨) حيث تقول : « القاعدة المستقرة — حتى قبل العمل بأحكام القانون رقم ١٢٥ لسنة ١٩٦١ — هي أنه يتعين على الموظف ان يتفرغ لأعمال وظيفته ، فلا يجمع اليها عملا آخر . وعلى هذا الوجه فإن الموظف الذي يخرج على هذه القاعدة يعتبر ذلك منه اخلافا بواجبات وظيفته يستتبع حق الجهة الادارية التي يعمل بها في توقيع الجزاء المناسب عليه » .

وقد صدرت هذه الفتوى بخصوص مخالفة القانون رقم ١٢٥ لسنة ١٩٦١ وأنه لم يتضمن جزاء لمن يخالف أحكامه .

العليا هذا المبدأ في حكمها الصادر في ٩ ديسمبر سنة ١٩٦٧ (س ١٣ ، ص ٢١٥) في قضية تتلخص ظروفها فيما يلي : عين موظفان من موظفي وزارة الخزانة والاقتصاد حارسين على مؤسسة خاصة ، ونسبت اليهما أعمال غير مستقيمة في أثناء أداء مهمة الحراسة . فقدمتا الى المحكمة التأديبية المختصة لمحاكمتهم عما نسب اليهما ، فقضت بعدم الاختصاص استنادا الى أن « العمل في الحراسات على أموال رعايا الدول المعادية لا يعد عملا في الحكومة أو في مؤسسة عامة أو هيئة عامة أو شركة أو منشأة ، وانما يعتبر العاملون في الحراسات وكلاء عن فرضت الحراسة على أموالهم ، فيسألون عن تقصيرهم مدنيا أو جنائيا حسب الأحوال ، ولا يسألون تأديبيا » . ولكن المحكمة الادارية العليا رفضت بحق اقرار هذا المبدأ ، وألغت الحكم مقرر المبدأ العام من أن « المخالفات التأديبية ليست محددة حصرا ونوعا ، فلا يشترط لمؤاخذة الموظف تأديبيا عما يقع منه خارج نطاق الوظيفة أن يكون ذلك منطويا على انحراف في طبعه وخلقه على وجه يؤثر تأثيرا مباشرا في كيان وظيفته واعتبارها ، بل يكفي أن يصدر منه ما يمكن أن يعتبر مناقضا ومتعارضا مع الثقة الواجبة فيه والاحترام المطلوب له ، لما ينطوي عليه ذلك من خروج على مقتضيات الوظيفة ، وما تتطلبه من بعد عن مواطن الريب ، وعن كل ما يمس الأمانة أو النزاهة » (١) .

(ب) ولكن أهمية الحظر تتجلى في منع الموظف من مباشرة الأعمال المربحة في أوقات فراغه : وتكاد النصوص التي أوردناها فيما سلف ، تجمع على تحريم ممارسة التجارة الى جوار الأعمال الوظيفية . وقد نص المشرع على هذا الحظر في قوانين التوظيف ، باستمرار . ولكن المنوع على الموظف — طبقا لهذه النصوص — أن

(١) وكررت المحكمة ذات المبدأ في حكمها الصادر في ١٩٧٣/٤/٢٨ ، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الادارية العليا ، ص ٣٩٠ . وحكمها الصادر في ١٩٧٩/١٢/٨ ، ذات المجموعة ص ٣٩٠٣ .

يجارس عملا تجاريا مما ينص عليه في القانون التجارى . ولكن ليس ممنوعا على الموظف استثمار أمواله بالطرق التى لا تتدرج فى النطاق التجارى . وبهذا المعنى تقول المحكمة الادارية العليا فى حكمها الصادر فى ٢٦ أبريل سنة ١٩٦٠ (س ٥ ، ص ٨٥٤) « ان توظيف المال ليس بذاته عملا تجاريا أو متافيا مع واجبات الوظيفة وكرامتها ، ومن ثم فان القرار المطعون فيه ، اذ قضى ببراءة المدعى من المخالفة المسلكية المنسوبة اليه ، يكون قد أصاب الحق فى النتيجة التى انتهى اليها ، ذلك لأن تملك الموظف لسيارة أو حصة فيها ، ليس فى ذاته عملا تجاريا ان لم يقتزن بنشاط خاص يضاف على هذا للعمل الصفة التجارية طبقا لمفهومات القانون التجارى ، ما دام لم يثبت من الأوراق أن المدعى ساهم بنشاط فى شركة تجارية أو أتى عملا آخر قد يعتبر عملا تجاريا وفقا لقانون التجارة ، كما أن عضويته لمكتب الانطلاق ليس عملا تجاريا ، ولا يضر بواجبات وظيفته » .

وفى حكمها الصادر فى ١٢ يونية سنة ١٩٦٥ (س ١٠ ، ص ١٦٢) تقول : « ان العمل التجارى يجب أن يتحقق فيه مواصفات القانون التجارى ، ومن أوضحها أن يكون بنية الربح . وقد ثبت أن العامل (المتهم) كان يشرف على محل صديق له مسجون معاونة له ولأسرته ، ومن ثم فلا يكون ارتكب مخالفة » .

ولقد راعى المشرع وهو يحرم اشتغال العاملين بالتجارة بأنها فضلا عن تعارضها مع مبدأ التفرغ الوظيفي ، تعرض العامل لمخاطر غير محدودة اذا ما توقف عن الدفع وأشهر افلاسه .

كما أن المشرع قد أورد فى المادة ٧٧ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ (وتناظرها الفقرة ٤ من المادة ٧٨ من القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨) حظرا عاما على العاملين حيث تقول يحظر على العامل « أن يؤدى أعمالا للغير بأجر أو بمكافأة ولو فى غير أوقات العمل الرسمية الا باذن من السلطة المختصة » ثم أوردت المادة استثناءات محددة من هذا

الأصل العام • كما حرمت المادة ٧٧ على العاملين مجالات بذاتها من الاستثمار (١) •

وإذا كان استثمار المال في المجالات التي لا تندرج في نطاق القانون التجاري جائزاً كقاعدة عامة ، فإن ذلك يجب ألا يشغل العامل عن واجبات وظيفته ، والا وقع تحت طائلة العقاب التأديبي •

ثالثاً — على العامل أن يمارس عمله في المكان المخصص لذلك :

أن مقتضى تنظيم العمل الحكومي، أن يمارس الموظفون عملهم في أى مكان تحدده الدولة ، فلا يتكدسون في العاصمة والحوضر الكبرى . ولهذا فإن النقل المكاني — شأنه شأن النقل النوعي — يعتبر من مجالات ترخص الإدارة ، تمارسه وفقاً لمقتضيات سير المرافق العامة • ولهذا جرى القضاء الإداري في مصر على عدم التعرض لقرارات الإدارة بنقل العاملين ما لم يتخذ النقل صورة عقوبة مقننة •

ولكن تفاوت درجات العمران ، ووجود أماكن ما تزال بعيدة عن مظاهر الحضارة نتيجة لتركيز الحكومات في الماضى جهودها على

(١) وهذه المجالات تشمل :

- ١ — أن يشتري عقارات أو منقولات مما تطرحه السلطات القضائية أو الإدارية للبيع إذا كان ذلك يتصل بأعمال وظيفته •
 - ٢ — أن يزاول أى أعمال تجارية ، وبوجه خاص أن يكون له أية مصلحة في أعمال أو مقاولات أو مناقصات تتصل بأعمال وظيفته •
 - ٣ — أن يشترك في تأسيس الشركات أو يقبل عضوية مجالس إدارتها أو أى عمل فيها إلا إذا كان مندوباً عن الحكومة أو المؤسسات العامة أو وحدات الإدارة المحلية أو كان ذلك بترخيص من الجهة المختصة •
 - ٤ — أن يستأجر أراضى أو عقارات بقصد استغلالها في الدائرة التي يؤدي فيها أعمال وظيفته إذا كان لهذا الاستغلال صلة بعمله •
 - ٥ — أن يضارب في البورصات •
- ولهذه المادة نظير في القوانين المقارنة التي أوردناها فيها سلف •

العواصم الكبرى وترك القرى بدون غناية ، ان ذلك كله قد يدفع بعض الموظفين الى التمسك بالمدن ، والهروب من الخدمة في الأقاليم ، والتحايل على ذلك بكل السبل . وكل محاولة للخروج على الواجب في هذا المجال تعتبر جريمة تأديبية تستوجب العقاب (١) .

ضوابط المسؤولية عن أداء العمل : لا يمكن وضع قواعد عامة ومجردة تنطبق على جميع العاملين نظرا لتنوع أعمال الموظفين طبقا لمستوياتهم الوظيفية ، ونوع العمل المعهود به اليهم . ومع ذلك يمكن صياغة التوجيهات العامة التالية :

ان مسؤولية العامل عن أداء العمل المعهود به اليه تتوقف على طبيعة الاختصاصات المتركزة له : فاذا كان اختصاصه مقيدا ، ولا حرية له في التصرف ، بل عليه أن يؤدي أعباء عمله طبقا لتعليمات محددة ، فان مسؤوليته في هذه الحالة تنحصر في مدى احترامه لما لديه من تعليمات . ويغدو عمل سلطة التأديب كعمل القاضي الجنائي : ينحصر في فحص العمل المسند الى العامل . ومدى مطابقتها للتعليمات ولقواعد العمل المسلم بها . وهذه الحالة تشمل صفار العاملين عادة الذين يؤدون عملا نمطيا ، لا يترك لهم حرية واسعة للتصرف ، بل يقتصر واجبهم على تنفيذ ما يعهد اليهم به من عمل .

ولكن كلما ارتقى العامل في السلم الإداري ، كلما مارس اختصاصات تقديرية ، بجوار الاختصاصات المقيدة بطبيعة الحال . ومساءلة العاملين عن ممارسة الاختصاصات التقديرية لا يكون بذات الدقة والصرامة المعهودة بالنسبة لممارسة الاختصاصات المقيدة : فيشترط

(١) وتحاول الإدارة في كثير من المجالات وضع قواعد تضمن عدالة التقبل بين مختلف الأقاليم . ولكننا نعترف بأن ما تم حتى الآن لا يزال بعيدا عن تحقيق المسامحة . والحل الجذري يكن في دعم نظم الإدارة المحلية ، بحيث يتولى أبناء كل اقليم ومدينة شئونهم ، فيرتفعون بمستواها . في التفاصيل مؤلفنا « مبادئ القانون الإداري » ٣ « مبادئ علم الإدارة العامة » .

لمسئولية العامل عن ممارسة اختصاص تقديرى أن يثبت قبله خطأ جسيم غير مغتفر أو سوء نية ، كـ رغبة فى الإيذاء أو افادة النفس أو الغير بمزايا غير مشروعة ، مما تقدره سلطة التأديب فى كل حالة على حدة . ولقد أشارت المحكمة الادارية العليا الى فكرة مقارنة فى حكمها الصادر فى ٨ مايو سنة ١٩٦٥ (س ١٠ ص ١٢٢٢) بصدد مسئولية مهندس عن رأى أبداه فى مسألة قيل انها فنية حيث تقول ، ان ما هو منسوب الى المتهم « ... ليس خلافا فى مسألة فنية مما لا يؤاخذ عنه الموظف تأديبيا ، بل هو مخالفة واضحة لنصوص القانون الصريحة ، والقاعدة أنه لا اجتهاد مع صراحة النص . أما اختلاف الرأى الذى لا يحاسب عنه الموظف ، فيكون فى المسائل الفنية التى تحتل أكثر من رأى ، وتختلف فيها وجهات النظر . اما لغموض النص الذى يحكمها أو لعدم وجود نص أصلا ... » .

ويمكن أن نمثل لحالتى الاختصاص المقيد والاختصاص التقديرى بحكم المحكمة الادارية العليا الصادر فى ٩ فبراير سنة ١٩٦٣ (س ٨ ، ص ٦٦٨) والذى قضى بمسئولية مأمور الضرائب لأنه قصر فى فحص دفتر معول ، وأن هذا الخطأ « من قبيل الاهمال والتقصير الذى من شأنه أن يؤدى الى ضياع حق من الحقوق المالية للدولة » . ففحص دفاتر الممولين فى الفترات المحددة ، يعتبر اختصاصا مقيدا ، وبسأل الموظف عن عدم اجرائه بمجرد تحقق المخالفة . أما لو أخطأ المأمور فى ربط الضريبة على أحد الممولين لخلاف فى تطبيق النصوص ، فان الخطأ فى هذه الحالة يندرج فى نطاق الاختصاص التقديرى ، الذى يوزن بمراعاة الاعتبارات التى أشرنا اليها فيما سلف .

فممارسة الاختصاصات المقيدة لا يثير اذا صعوبات عند تقدير الخطأ ، وليس بحاجة الى معيار . أما ممارسة الاختصاصات التقديرية ففى التى تثير الصعوبات لما يحيط بها من اعتبارات ، لأن ما قد يعتبر خطأ من موظف معين فى ظروف معينة ، لا يعتبر كذلك فى ظروف أخرى ، أو بالنسبة الى موظف آخر . ولقد كشفت بعض أحكام المحكمة

الادارية العليا عن معنى مقارب حين أكتكت أن بعض طوائف معينة من الموظفين يكون حسابها عسيرا بالنسبة الى أخطاء معينة ، فهي في حكمها الصادر في ٢٢ مايو سنة ١٩٦٥ (س ١٠ ، ص ١٤٢٢) تقول : « أن رجال التعليم ، وهم الذين يقومون على تربية النشء ، يجب أن يكونوا فوق مستوى الشبهات والريب ، وينبغي عليهم أن يتحلوا بأرفع الفضائل وأسمائها ، وأن يبتعدوا عن كل ما يجرح السلوك القويم ، حتى يكونوا موضع ثقة طلابهم وذويهم ، ومن ثم تدق موازين الحساب بالنسبة لهم » . وما قيل عن رجال التربية والتعليم ، يصدق من زوليا أخرى ، بالنسبة الى رجال القانون ، والى الأطباء ، والى رجال القوات المسلحة ... الخ .

٢ - § الطاعة قبل الرؤساء

١ - ان طاعة الرؤساء تعتبر العمود الفقري في كل نظام اداري . واذا تسرب الى هذا المبدأ أى خلل ، فلن يجدى في اصلاح الادارة أى علاج . ولهذا فان علماء الادارة العامة يبرزون هذا المبدأ وينوهون بالنتائج الايجابية والسلبية التى تترتب عليه . ومن ثم فان من أبرز واجبات الموظف طاعة رؤسائه ، وأداء عمله وفق توجيهاتهم . بل أن سلطة التأديب تستند أساسا الى واجب الطاعة ، فهي وسيلة الرئيس في الترهيب ، كما أن المترقيات والمكافآت هى وسيلته في الترغيب . وتجريد الرئيس المسئول من سلطة التأديب ، معناه تجريده من السلاح الذى يمكنه من تحقيق ما ينط به من أهداف ، وخروج على قاعدة التلازم بين السلطة والمسئولية .

ولم تغب هذه الاعتبارات عن القضاء الادارى ، وعلى رأسه المحكمة الادارية العليا ، فهي تبرز هذا الواجب في بعض أحكامها ، وتربطه بحكمته . ومن ذلك على سبيل المثال قولها في حكمها الصادر في ٥ يونيه سنة ١٩٦٥ (س ١٠ ، ص ١٥٥٣) « ... في مقدمة الواجبات

التي يتعين على الموظف أو انعام مراعاتها أثناء العمل واجب طاعة الرؤساء (Obéissance hiérarchique) والمفروض أن السلطة الرئاسية في مظاهرها المختلفة يمارسها رؤساء لهم من أقدميتهم في الخدمة ما يجعلهم أكثر اداركا للعمل وحاجاته ، وبالتالي أكثر قدرة ودراية على مواجهته وحل مشاكله . وذلك فضلا عن أن الرئيس هو المسئول الأول عن سير العمل في الوحدة التي يرأسها . فالطاعة في هذا المجال أمر تمليه طبائع الأمور . والطاعة تحقق وحدة الجهاز الإداري الذي يقوم على أساس التسدرج الهرمي والذي يفترض في قمته وجود رئيس واحد . وقد نصت الفقرة الرابعة من المادة ٥٣ من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة ، على أنه يجب على العامل « أن ينفذ ما يصدر اليه من أوامر بدقة وأمانة » فليس يكفي أن يوجد العامل بمقر عمله في أوقات العمل الرسمية دون أن يؤدي عملا ، كما لا يكفي أن يقوم في هذه الأوقات بأى قدر من العمل ولو يسير ، بل انه مكلف بتنفيذ الأوامر والتعليمات التي تصدر اليه ، ومكلف بانجاز القدر من العمل المطلوب منه أداءه في الوقت المخصص لذلك . وتتقضى طاعة الرؤساء من العامل — الى جانب تنفيذ ما يصدر عنه اليه من أوامر وقرارات — احترامه لهم بالقدر الذي يجب أن يسود الرئيس والمرعوس ، فيستحق الجزاء اذا ثبت أنه أخل بواجب هذا الاحترام » .

وطاعة المرعوس لرئيسه لا تحول بين المرعوس وبين حقه في الابلاغ عن المخالفات التي تصل الى علمه ولو كانت تمس رؤساءه بشرط ألا يخرج عن مقتضيات الوظيفة من توقيع الرؤساء واحترامهم ، وأن يكون قصده من الابلاغ الكشف عن المخالفات المبلغ عنها توصل الى ضبطها ، لا مدفوعا بشهوة الاضرار بالزملاء أو الرؤساء والكيد لهم ، والظمن في نزاهتهم على غير أساس من الواقع (ادارية عليا في ١٨/٢/١٩٦٧ مجموعة المبادئ ص ٣٩٠٦) ، وعلى الموظف العام أن يلتزم في شكواه الحدود القانونية التي تقتضيها ضرورة الدفاع الشرعي دون أن يجاوز ذلك الى ما فيه تحد لرؤسائه أو تناول أو مساس أو تشهير بهم (ادارية عليا في ٢٤/٥/١٩٦٩ ، ذات المجموعة ،

ص ٣٩٠٧) والتزام العامل بعدم التطاول على الرؤساء لا يقتصر عند حد احترام العامل لرؤسائه في عمله ، بل يمتد الى حد التزامه بهذا القدر من الاحترام لأمثالهم من الرؤساء في الأجهزة الأخرى (ادارية عليا في ١٩٧٢/١/٢٢ ، ذات المجموعة ، ص ٣٩٠٨) والشكوى حق للعامل ، سواء بصورة فردية أو جماعية ، ولهذا لا تجوز مساطة العامل تأديبيا لمجرد أنه قدم شكوى بالمخالفة لنشور صادر بنظام تقديم موظفي هيئة البريد لشكاوهم ، يقضى بأن كل شكوى موقع عليها من أكثر من شخص واحد ، لن يلتفت اليها . (ادارية عليا في ١٩٦٧/٦/٣ ، ذات المجموعة ، ص ٣٩٠٨) .

٢ - وطاعة الرئيس مناطها السلم الإداري أو التدرج الرئاسي بحسب المصطلحات المستعملة ، بمعنى أن طاعة المرعوس واجبة لرؤسائه في ذات الوزارة ، والمصلحة ، والفرع لا غيرهم . فمبادئ التنظيم الإداري السليم توجب أن يتلقى المرعوس أوامره من جهة واحدة منعا للتضارب وتعارض القرارات والتوجيهات . ولهذا أيضا فان علماء الإدارة العامة لا يجذبون عملية « تخفى الرؤساء المباشرين » في اصدار الأوامر ، بمعنى أن الرئيس الإداري الأعلى عليه أن يصدر أوامره لصغار العاملين عن طريق رياستهم المباشرة ، منعا للاجراج ، وتجنبنا للتعارض بين القرارات (١) . ولكن هذه القاعدة السليمة لا تلتزم في العمل بصورة مطلقة ، ويخرج عليها في صور قليلة أشهرها الحالتان التاليتان :

الأولى : حالة المرافق الفنية كالمستشفيات . فقد يوضع على رأسها ادارة فنية ، ورياسة ادارية غير فنية بحيث يتلقى المرعوس أوامر من الجهتين الفنية والإدارية مما يخلق فرصا للتعارض . وعلاج هذه الحالة ينحصر في تحديد مجال واضح للعمل لكل من الجهتين الفنية والإدارية ، ووضع رياسة عليا موحدة للجهتين يلجأ اليها عند التعارض .

(١) في التفاصيل ، مؤلفنا « مبادئ على الإدارة العامة » .

والثانية : وهى أكثر تطبيقا فى العمل ، ونجدها فى الإدارة المحلية ، اذ يخفض العاملون فى المجالس المحلية لرياساتهم المحلية ، فى المحافظات والمراكز والمدن والأحياء والقرى ، كما يتلقون توجيهات من وزارات الخدمات فى العاصمة ، مما يسبب كثيرا من الحرج فى العمل . ولا علاج لهذه الحالة الا بطريق توضيح الاختصاصات ، والتنسيق المستمر بين الإدارات المحلية وجهات الوصاية فى العاصمة . وسوف نعود الى هاتين الحالتين فيما بعد ، عند دراسة سلطات التأديب .

٣ — ونطاق السلطة الرئاسية مقصور على ما يتعلق بالعمل ، فهى لا تمتد الى خارج نطاق الوظيفة ، كالحياة الخاصة للموظف مثلا ، انهم الا اذا كانت الحياة الخاصة وظروفها تنعكس على عمل الموظف ، فحينئذ تمتد اليها السلطة الرئاسية كما سنرى فى الفرع الثانى من هذا المطلب . ولكن فى نطاق العمل تمتد السلطة الرئاسية لتشمل جميع أعمال المرعوس ، ولهذا توصف السلطة الرئاسية — مقارنة بسلطة الوصاية — بأن من جوهرها الاطلاق : فجميع أعمال المرعوس ، ما لم يوجد نص مضاد ، تخضع لمراجعة الرئيس ، وهو يملك بالنسبة اليها : اقرارها ، والغاءها ، وتعديلها ، كما يملك الرئيس توجيهه المرعوس مستقبلا عن طريق المنشورات والأوامر المصلحية ، والحلول محله فى مباشرة العمل اذا اقتضت دواعى المصلحة العامة ذلك . ومن مظاهر السلطة الرئاسية تخصيص عمل معين أو مكان معين للمرعوس ، وتقييم عمل المرعوس مما ورد النص عليه فى قائمة الواجبات فى بعض القوانين التى أوردناها فيما سبق .

ومن ثم فان الموظف لا يؤدى عمله وفقا للقوانين واللوائح والقرارات فحسب ، بل وفقا لما يحدده له رؤساؤه . وأبرز النتائج التى تترتب على هذه القاعدة ، أن الموظف ليس له أن يحتج أو يعارض أوامر الرؤساء المتعلقة بالعمل . وبهذا المعنى تقول المحكمة الادارية العليا فى حكمها الصادر فى ٢ مارس سنة ١٩٦٨ (سبق) ردا على ادعاء أحد المرعوسين بأنه كلف بما لا يدخل فى اختصاصه : « ما كان للمدعى ،

بعد أن أبدى وجهة نظره ، أن يعترض على ما استقر عليه رأى رؤسائه في هذا الشأن أو أن يمتنع عن تنفيذه ، ذلك أن المنوط به توزيع الأعمال على الموظفين هو الرئيس المسئول عن سير العمل بحسب التدرج الإدارى ، إذ لو ترك الأمر للموظف يختار ما يشاء من أعمال يرتاح إليها ، ويفرض منها ما يرى أنه لا يتفق مع ما يجب أن يكون وفقسا لتقديره ، لاختل النظام الوظيفى وتعرضت المصلحة العامة للخطر » .

٤ — ولكن مهما كان من اطلاق سلطة الرئيس ، فإن لها قيودا ، ولاستعمالها ضوابط ، يمكن اجمالها فيما يلى :

أولا — لا يملك الرئيس تكليف أحد مرعوسيه بارتكاب جريمة :

لأن الحظر الذى يفرضه قانون العقوبات موجه الى الكافة بغض النظر عن أوضاعهم الاجتماعية ، ولأن أحدا فى الدولة لا يستطيع أن يحلل جريمة حرمها المجتمع^(١) . ولهذا فإن المشرع — فى قانون العقوبات — حرص على مواجهة حالة تكليف أحد الرؤساء لأحد مرعوسيه بارتكاب جريمة بحسن نية أو بسوء نية ، وأوضح شروط الاباحة فى المادة ٦٣ حيث تقول : « لا جريمة اذا وقع الفعل من موظف أميرى فى الأحوال الآتية :

(أ) اذا ارتكب الفعل تنفيذا لأمر صادر اليه من رئيس وجبت عليه طاعته أو اعتقد أنها واجبة عليه .

(ب) اذا حسنت نيته وارتكب فعلا تنفيذا لما أمرت به القوانين أو ما اعتقد أن اجراءه من اختصاصه .

وعلى كل حال يجب على الموظف أن يثبت أنه لم يرتكب الفعل الا بعد التثبت والتحرى ، وأنه كان يعتقد مشروعيته ، وأن اعتقاده كان مبنيا على أسباب معقولة » .

(١) اما العفو عن العقوبة او العفو الشامل فهو امر آخر سوف نشير اليه فيما بعد .

ومعنى هذا النص أن الموظف إذا ما كان يعلم أن ما أمر به يندرج في نطاق قانون العقوبات ، فعليه أن يمتنع عن تنفيذ الأمر والا عرض نفسه للعقاب الجنائي • بل أن ارتكابه الجريمة — بناء على أمر رئيسه أو من تلقاء نفسه — بحسن نية ، لا يكفي لافلاته من العقاب ، وإنما يتعين عليه أن يتثبت ، وأن يتحرى ، وأن يعتقد مشروعية ما يفعله ، وأن يقوم اعتقاده على أسباب معقولة •

ثانياً — يتعين على المرعوس أن ينفذ أمر رئيسه — ولو كان الأمر مخالفاً للقانون — إذا لم تصل المخالفة الى حد الوقوع تحت طائلة قانون العقوبات ، ولكن بشروط معينة أوضحتها الفقرة الثانية من المادة ٧٨ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ (وتقابلها الفقرة الثانية من المادة ٥٥ من القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ • والفقرة الثانية من المادة ٥٩ من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤) بقولها : « ولا يعفى العامل من الجزاء استنادا الى أمر صادر اليه من رئيسه الا اذا أثبت أن ارتكاب المخالفة ، كان تنفيذا لأمر مكتوب بذلك صادر اليه من هذا الرئيس • بالرغم من تنبيهه كتابيا الى المخالفة ، وفي هذه الحالة تكون المسؤولية على مصدر الأمر وحده (١) » •

ومعنى هذا أن الاعفاء من العقاب منوط بأمرين :

(أ) تنبيه الرئيس كتابة الى المخالفة ، وذلك لأن طاعة الرئيس لا تحجب التزام المرعوس باحترام القانون • ومن ثم فإن المرعوس الذي ينفذ تلقائياً أوامر الرؤساء المخالفة للقانون يتحمل نصيبه من العقاب •

(ب) إذا أصر الرئيس على أوامره رغم تنبيهه كتابة ، فيجب أن يصدر أوامره كتابة ، لأن الأصل في القرارات الادارية أنها لا تنقيد بشكل معين ، وأنها تنفذ بمجرد صدورها من السلطة المختصة • ولكن

(١) وقد ورد ذات المعنى في المادة ٤٦ من القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٧١ ، وفي المادة ٨٠ من القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ •

لوحظ في كثير من الحالات عملا ، تتصل الرؤساء من مسئولية الأوامر المخالفة للقانون . ولهذا وضع المشرع هذا التحوط لحماية المرعوس من جراً تنفيذ الأمر المخالف للقانون ، ولمنح الرئيس فرصة للتروى قبل المضى في تنفيذ قرار مخالف للقانون رغم تنبيهه للمخالفة ، لأنه سوف يتحمل المسئولية بمفرده^(١) .

ثالثا — ان طاعة المرعوس لرئيسه لا تعنى تجريد المرعوس من شخصيته واستقلاله ، ولا تحرمه من التفكير السليم واستخلاص النتائج السليمة ، لأن العمل الإدارى هو عمل جماعى (team work) والرئيس الإدارى نفسه مطالب بأن يدرّب مرعوسيه وأن يعدّهم لشغل المناصب العليا كما تقضى بذلك سنة الحياة ، وقانون التطور ، وديمقراطية الإدارة . والعلاقات الانسانية من أهم الموضوعات التى يعنى بها علم الإدارة العامة^(٢) . ولهذا فمن حق المرعوس أن يناقش رؤساءه فيما يصدرونه من أوامر مما يتصل بعمله ، وأن يقترح عليهم ما يؤدى الى صالح العمل ، ولكن في حدود علاقات الاحترام الواجبة . وقد أصلت ذلك أيضا محكمة القضاء الإدارى في حكمها الصادر في ١٩٥٠/٦/٢١ (س٤ ص ٩١٦) حيث تقول : « لا تثريب على الموظف ان كان معتدا بنفسه ، واثقا من سلامة نظره ، شجاعا في ابداء رأيه ، صريحا في ذلك أمام رئيسه ، لا يداور ولا يرائى ، مادام لم يجانب ما تقتضيه وظيفته من تحفظ ووقار ، وما تستوجبه علاقته برئيسه من التزام حدود الأدب واللياقة وحسن السلوك ، اذ الصراحة في ابداء الرأي بما فيه وجه المصلحة العامة مطلوبة حتى لا تضيق تلك المصلحة في تلافيف المصانعة والرياء ، وتتلاشى بعوامل الجبن والاستخفاء . كما لا يضير الموظف أن تكون له وجهة نظر معينة في المسألة التى يدافع عنها ، ويجتهد في اقناع رئيسه للأخذ بها ، مادام ذلك يفعل بحسن نية

(١) ولاشك أن تنفيذ الشرطين يعرض المرعوسين لكثير من العنت ، ففاعليتهما محدودة ، رغم الوضوح النظرى .
(٢) في التفاصيل ، راجع مؤلفنا « مبادئ علم الإدارة العامة » .

في سبيل المصلحة العامة • ولا جناح عليه أن يختلف مع رئيسه في وجهات النظر ، إذ الحقيقة دائما وليدة اختلاف الرأي ، لا يجليها الا قرع الحجة بالحجة ، ومناقشة البرهان بالبرهان • وانما ليس له أن يخالف ما استقر عليه رأي الرئيس نهائيا أو يقيم المراقيل في سبيل تنفيذه ، إذ أصبحت الطاعة واجبة ، بعد أن خرجت المسألة عن دور البحث الى دور التنفيذ » (١) •

٥ — ولا تتقف مظاهر طاعة الرئيس لمرؤسيه عند حد تنفيذ الأوامر والأعمال المصلحية ، بل انها تشمل كل ما يتصل بتوقيع الرئيس واحترامه • ومن الأسف أن هذا المجال من أكثر مجالات الأحكام التأديبية المنشورة ، ومن ذلك :

(أ) « اذا خرج المرعوس عن واجب اللياقة في مخاطبة رئيسه ، فانه يكون مستحقا للجزاء التأديبي ، فاذا كان الثابت أن الجزاء الذي أوقعه وكيل الوزارة بخضم ثلاثة أيام من راتب المدعى ، انما وقع عليه بسبب ارساله برقية للوزير يقول فيها : « لا يرفع شأن الأحرار تمثيلهم في لجنة نقابة المعلمين ، ولا يقلل من شأنهم • نسجل فقط باسم ثمانية عشر ألفا الاحتجاج على هذا الاغفال المتعمد • » فان هذا القرار الذي صدر بمجازاته يكون غير مجانب للقانون ٠٠٠ » (محكمة القضاء الإداري في ١٤ فبراير سنة ١٩٥٥ • محاماة ، العدد الخامس ، ص ٧٣٦) •

(ب) « اذا ثبت أن ما أبداه الموظف من أقوال في مقام الدفاع عن حقه قد جاوز مقتضيات هذا الدفاع الى سلوك ينطوي على تحدي رؤسائه أو التطاول عليهم ، فان هذا السلوك المستفاد من جماع هذه الأفعال يكون المخالفة الادارية ، وهي الاخلال بواجبات الوظيفة والخروج على مقتضياتها » • (المحكمة الادارية العليا في ١٤ ديسمبر

(١) وراجع تعليقا على هذا الحكم للأستاذ (Francois Fairé)

منشور في مجلة مجلس الدولة ، السنة الثانية ، ص ٤٦٤ .

سنة ١٩٥٧ ، س٣ ، ص ٣٨٢ ، وحكم آخر بذات التاريخ وفي ذات المجموعة ، ص ٤٠٢) • وفي حكمها الصادر في ٢٣ يناير سنة ١٩٦٥ (س١٠ ، ص ٤٦٦) تؤكد أن الموظف له — كسائر المواطنين — حق الشكوى والتظلم ، ومخاطبة السلطات العامة • ولكن ليس مما يندرج في نطاق هذا الحق تقديم المنشورات التي تتضمن ألفاظا نابية ، فإن ذلك يستوجب العقاب التأديبي •

(ج) وبالرغم من سياسة الاعتدال التي تتبعها المحكمة الادارية العليا في تقدير العقاب مما سنعرض له فيما بعد ، فانها تتخذ موقفا حاسما من التهاون بهيئة الرؤساء والاحترام الواجب لهم • ومن ذلك :

— اقراراها عقوبة الفصل الموقعة على ممرضة اعتدت بالسب على أحد الأطباء ، ومزقت له ملابسه (حكمها في ٢٤ ديسمبر سنة ١٩٦٦ ، س ١٢ ، ص ٤٩٠) •

— في حكمها الصادر في ٢٩ يونية سنة ١٩٦٨ (س١٣ ، ص ١١٢٧) ثبتت الأعمال الآتية قبل أحد العاملين : ١ — الامتناع بدون عذر عن التوقيع على تعليمات الرؤساء • ٢ — بث الدعوة لاعتساب زملاء الى جانبه عن طريق اغرائهم بعدم التوقيع • ٣ — التعدي بأقوال غير لائقة على الرئيس • ٤ — الشروع في التماسك بالأيدي والقول على الرئيس !!

— بالرغم من قضاء المحكمة الادارية العليا المستقر من أن العقوبة القائمة على عدة أخطاء تلغى اذا ثبت عدم صحة بعض هذه الأخطاء ، فان المحكمة الادارية العليا رفضت أن تعمل هذه القاعدة في الحالة التالية : اتهم أحد أطباء مجزر القاهرة بأنه ختم عجلا على أنه سليم في حين أنه غير سليم ، وبأنه وجه ألفاظا نابية الى رئيسه أمام باقي الأطباء ، بعضها شطبها الحكم ولم يرد اثباتها لبذاعتها !! وما أثبتته الحكم جاء فيه « وأقلع الجزمة وأدى له فوق دماغه !! » وجوزى

عن التهمتين بخصم عشرة أيام من راتبه • وأمام المحكمة الادارية العليا أثبت عدم صحة التهمة الأولى • ولكن المحكمة الادارية العليا رفضت الغاء العقوبة وقررت : « لاشك أن القرار الادارى بتوقيع الجزاء يجب أن يقوم كأصل عام على كامل سببه حتى يكون الجزاء متلائما مع التهم المسندة الى المتهم ، والا اختلت الموازين وأهدرت العدالة • على أن ذلك الأصل يجب ألا يطبق في كل الحالات حتى لا تهدم جميع القرارات ، ويعاد النظر فيها من جديد في ضوء ظروف أخرى قد تؤثر على هذه القرارات الأمر الذى قد يضطرب معه الجهاز الادارى ... فلا تطبق هذه القاعدة في حالة ما اذا كان الشطر من القرار الذى لم يثبت في حق المتهم غير ذى أهمية ، وكان الجزاء الموقع عليه مناسبا ومتلائما في تقديره على التهم الباقية • ومن حيث ان التهمة المنسوبة الى المطعون ضده ، والثابتة في حقه ، وهى تهمة السب ، لا يمكن القول بأن الجزاء الموقع على المتهم بسببها - على ما فيها من جسامه والفاظ مرذولة - يجاوز في تقديره ما يمكن أن يوقع على مثل هذا المتهم من أجل هذه التهمة » (حكمها في ٢٦ فبراير سنة ١٩٦٦ ، ص ١١ ، ص ٤٥٠) •

— ورفضت المحكمة الادارية العليا أن تجعل من اللقضاءات السياسية والشعبية التى تجمع بين العاملين على مختلف درجاتهم والتى قد تعرض بالنقد للعمل الادارى ، سببا للخروج على مقتضى الاحترام الواجب للرؤساء • وكان ذلك في حكمها الصادر في ١٤ ديسمبر سنة ١٩٦٨ (ص ١٤ ، ص ١٣١) ولأهمية هذا الحكم ، وللخلاف الذى حدث بين المحكمة التأديبية وبين المحكمة الادارية العليا ، فاننا نلخص أهم ما احتواه من مبادئ فيما يلى : دعا رئيس مجلس ادارة شركة النصر للبتترول الى عقد اجتماع مشترك حضره اعضاء مجلس ادارة الشركة وأعضاء الوحدات الأساسية للاتحاد الاشتراكي ، واءعاء اللجنة النقابية، وذلك لعرض ومناقشة ما تم انجازه بالشركة والمشروعات المسندة اليها في الخطوة المقبلة ، لدراسة الوسائل ائكفيلة برفع مستوى الكفاية الانتاجية بها • وحدث في أثناء ادلاء بعض الرؤساء ببيانات فنية عن

العمل ببعض الأقسام أن قام أحد العمال الحاضرين وقال : « أن مدير الشئون الفنية ، ومدير العمليات ، قد أدليا ببيانات كاذبة » كما قال « أن فلانا وفلانا كذابين ومخربان ! » . ولما قال أحدهما لرئيس مجلس الإدارة ان ما حدث يحتاج الى تحقيق ، ثار العامل وقال « موش انت اللي تحقق معايا ، أنت كان انواجب أن تكون في محكمة الدجوى ! أنا أعرف أوديك في داهية ! انت حجيت وأنت بتكذب ! أنت بتحج على جبل المقطم موش جبل عرفات ! أنا أقل عامل عندي يفهم أحسن منك وأحسن من (المدير الآخر) » .

قدم العامل الى المحاكمة التأديبية عن هذه الاهانات التي وجهها الى اثنين من كبار الرؤساء وفي جلسة عامة ، فقضت المحكمة التأديبية بالبراءة استنادا الى أن « الاجتماع بهذه الصورة يعد في المقام الأول اجتماعا سياسيا ، وليس وظيفيا ، فانتفت الصفة الوظيفية عن المشتركين فيه لتبرز صفتهم السياسية باعتبارهم أعضاء في لجان الوحدات الأساسية للاتحاد الاشتراكي واللجنة النقابية ، اذ أن الغاية من الاجتماعات السياسية لا يمكن أن نتحقق الا بممارسة الموجودين في الاجتماع لحقهم المشروع في القول والفكر وابداء وجهات النظر دون التقيد بالرابطة الوظيفية التقليدية بين الأعضاء بحكم مراكزهم في الشركة أو التقيد بأي قيد آخر الا تحقيق الصالح العام والتزهد عن الأغراض الشخصية . ومتى انتفت الصفة الوظيفية عن الاجتماع الذي حدث فيه التعدي ، يبقى ننظر في الأقوال التي بدرت من المتهم ، وهل تعتبر من قبيل الأفعال التي تمس ما يجب أن يتحلى به العامل سواء خارج الوظيفة أو داخلها من احترام للذات ، وللأخلاق والعرف العام . والمعلوم أن الاجتماعات السياسية تصطبغ مناقشاتها بالحدة ، مما يعرض المتناقشين لزلات اللسان ، ولذلك تنص الدساتير على عدم مسئولية أعضاء البرلمان عما يبدرونهم أثناء انعقاد الجلسات . فاذا نعت المدير العام للشئون الفنية ومدير العمليات بالشركة بالكذب أو الانحراف ، فان هذا القول من جانبه (المتهم) وبمراعاة الظروف التي قيل فيها ، لا يعد انتهاكا للعرف العام !!! والواضح من وقائع الحال

ان المتهم لم يكن يقصد الا التدليل على عدم صحة البيانات التى أدلى بها كل منهما ، فلا تشكل الواقعة المنسوبة اليه مخالفة تأديبية يمكن محاسبته عنها ! » .

ولكن المحكمة الادارية العليا — وبحق — لم تقبل هذا المنطق الذى لو سلم به لشاعت الفوضى فى ارجاء الجهاز الادارى ، وقالت : « ومن حيث ان العبارات التى صدرت من المطعون ضده شائنة بذاتها ، وتحمل معنى الالهانة ، بحيث لا تترك مجالا لافتراض حسن النية ، بل تقطع بأنه قصد بها النيل من اثنين من رؤسائه والتشهير بهما ، والحط من قدرهما ، أثناء مناقشة موضوعات تدخل فى صميم اختصاصهما باعتبارهما من مديرى الشركة ، وذلك فى اجتماع ضم كثيرا من العاملين فيها ، وهى عبارات لم يكن المقام يقتضيها ، ولا يبررها قول المطعون ضده انها كانت وليدة لحظة انفعال ، اذ أن ما أدلى به « الرئيس الذى هوجم » أثناء الاجتماع قد خلا من أى استفزاز أو تعمد ، ومسلك المطعون ضده على الوجه السالف بيانه ينطوى على خروج عما تقتضيه وظيفته من احترام لرؤسائه وتوقيرهم » .

وردت المحكمة الادارية العليا على أساس البراءة الذى استندت اليه المحكمة التأديبية وفندته بقولها : « ومن حيث انه لا حجة فى قوله (الحكم المطعون فيه) ان الاجتماع كان سياسيا ، وأنه لم يكن (العامل) خلاله قائما بأعمال وظيفته ، بل كان يباشر حقوقه السياسية متحررا من السلطة الرئاسية وعلاقة العمل ، لا حجة فى ذلك ، اذ فضلا عن أن من واجب كل من يشترك فى اجتماع أن يتجنب الألفاظ الجارحة ، وأن يصون لسانه عما فيه من تشهير بغيره ، واهانة له دون مقتض ، فان الاجتماع سالف الذكر قد انعقد بدعوة من رئيس مجلس الإدارة ، والتقى فيه أعضاء مجلس الإدارة ، وكثير من مديرى الشركة بأعضاء لجان الوحدات الأساسية للاتحاد الاشتراكى واللجنة النقابية للعاملين بالشركة ، وكان الغرض منه مناقشة ما أنجزته الشركة ، وبذلك كان الموضوع المطروح للبحث هو عمل الشركة ونتاجها وما قد يقتضيه ذلك من التعرض لمسئولية واختصاص القائمين على

ادارتها والمنفذين لأوجه نشاطها . وانه ولئن كان لكل من المشتركين في هذا الاجتماع أن يبدي رأيه بحرية وصراحة تامة ، وأن يتناول بالنقد ما يراه جديرا بذلك من أعمال الشركة أيا كان المسئول عنه ، وأن يقترح ما يراه كفيلا بصلاح ما فيها من عيوب ، الا أنه ليس له أن يجاوز ذلك الى الطعن والتجريح والتطاول دون مقتضى على الزملاء والرؤساء ، والا أصبح مثل هذا الاجتماع مجالا للنيل من الرؤساء ، والتشهير بهم ، والخط من كرامتهم ، الأمر الذي لا يتفق مع المصلحة العامة وما يقتضيه من قيام الثقة والتعاون بين العاملين ، رؤساء ومرعوسين ، بل ومن شأنه أن يفوت الغرض الذي من أجله عقد الاجتماع » . وهذا الحوار بين المحكمة التأديبية وبين المحكمة الادارية العليا يطرح للبحث النقاط التالية :

هل يقتصر احترام الرؤساء وتوقيرهم على دائرة العمل ؟ !
لا نعتقد ذلك ، ان الاحترام بين الرئيس والمرعوس هو واجب أخلاقي يتابع الاثنين في كل مكان يلتقيان فيه ، والاحترام والتوقير لا يقيسد المرعوس في ممارسة حرياته وحقوقه ، لا داخل الوظيفة ولا خارج الوظيفة ، لأنه أمر يتعلق بالأسلوب لا بالموضوع (١) .

والنقطة الثانية تتعلق بالقياس على مبدأ عدم المسؤولية المقر لأعضاء البرلمان ، فهذا القياس مع الفارق ، لأن عدم المسؤولية مقرر بنص صريح في الدستور تأمينا لأعضاء المجلس في مواجهة الوزراء .

(١) وقد أدرك هذا المعنى بثلاث مكررة الخليفة الخالد الذكر ، عمر بن الخطاب . فرغم زهده وورعه ، وأخذ ولاته بالشدّة ، واجبارهم على خدمة الناس وعدم التعالي عليهم ، لم يكن يتهاون قيد شعرة في كل ما يتعلق بالهبة لهم من قبل مرعوسيه أو الجمهور . وكان يوقع العقوبات الموجبة على من يخرج على واجب الاحترام ، أو يجترئ — بدون وجه حق — على الأمراء والقائمين على شئون المسلمين . في التفاصيل راجع مؤلفنا « عمر بن الخطاب واصل السياسة والادارة الحديثة » طبعة سنة ١٩٧٥ .

وهذا المعنى لا يصدق في العلاقة داخل تنظيمات الاتحاد الاشتراكي^(١) فضلا عن أن عدم المسئولية تقرره نصوص ، ولا مقابل لها في نظام الاتحاد الاشتراكي لأنه لا حاجة إليها ، نظرا لطبيعة اختصاصات الاتحاد الاشتراكي ووضعه القانوني بين أجزاء الدولة .

والنقطة الثالثة تقتل بطبيعة العمل داخل الاتحاد الاشتراكي ، فالاتحاد كما سنرى ، ليس حزبا ، وأسلوب عمله يختلف الى حد كبير عن عمل الأحزاب كما سنرى بعد قليل . ومن ثم فمن الخطأ القياس على الأسلوب الحزبي في هذا المجال . ومع ذلك فحتى الأسلوب الحزبي نفسه ، لا يسمح لرعوس أن يوجه الى رئيسته مثل الألفاظ التي أوردناها نقلا عن حكم المحكمة الادارية العليا .

٦ - ومما يتصل باحترام الرؤساء والزملاء الامتناع عن توجيه الاتييمات انباطة انهم ولو تحت ستر الغيرة على الصالح العام . فقد دأب أحد الموظفين على شكوى زملائه ورؤسائه واسناد الاتهامات غير الصحيحة اليهم حتى أصبح التعاون معه غير ممكن ، وعوقب على مسلكه بالفصل . وقد أقرت المحكمة الادارية العليا هذه العقوبة رغم قسوتها ، ونفورها منها في كثير من أحكامها كما سنرى فيما بعد ، وقالت : « ان الابلاغ عن المخالفات التي تصل الى علم أحد العاملين بالدولة أمر مكفول ، بل هو واجب عليه ، توخيا للمصلحة العامة ولو كانت تمس الرؤساء ، الا أنه يتعين عليه عند قيامه بهذا الابلاغ ، ألا يخرج عما تقتضيه واجبات الوظيفة العامة من توقيع الرؤساء واحترامهم ، وأن يكون قصده من هذا الابلاغ الكشف عن المخالفات المبلغ عنها توصلا الى ضبطها ، لا يلجأ اليه مدفوعا بشهوة الاضرار بالرؤساء أو الزملاء والكيد لهم : والظمن في نزاهتهم على غير أساس

(١) نذكر بأن نظام « الاتحاد الاشتراكي » قد ألفى ، وحل محله تعدد الأحزاب . راجع في التفاصيل «ؤلفنا » السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة ، وفي الفكر السياسي الاسلامي ، طبعة سنة ١٩٨٥ .

من الواقع ٠٠ » (حكمها في ١٨ فبراير سنة ١٩٦٧ ، س ١٢ ، ص ٦٥٤) .

٧ - وأخيرا فإن السلطة الرئاسية بما تتضمنه من واجب الطاعة والاحترام ، انما هي لصالح المنصب ، وليست ميزة شخصية للرئيس ، بل أن الرئاسة تجمل مسئولية الرئيس مضاعفة ، لأن الرئيس مسئول عن عمله ، وعن عمل مرعوسيه ، ولا يكفي لرفع المسئولية عنه اصدار تعليمات في خصوص العمل ، وكيفية تنفيذها ، لأن الرئيس مطالب بالاشراف والمتابعة . واذا كانت قوانين التفويض بالاختصاصات تسمح للرئيس بأن ينقل بعض اختصاصاته الى بعض مرعوسيه ، فإن التفويض لا يعفيه من المسئولية عما فوض فيه ، لأنه لا تفويض في المسئولية ، ولأن سلطة الرئيس تمتد لتشمل الاشراف على جميع أعمال مرعوسيه ، سواء استمدوا اختصاصاتهم من القوانين واللوائح مباشرة أو من قرارات التفويض .

٣ - § الولاء الوظيفي

ونجمع تحت هذا العنوان خليطا من الواجبات التي تكون في مجموعها ما يمكن أن نطلق عليه اصطلاح « الجانب الأخلاقي في أداء العمل » (١) وليس معنى ذلك أننا في مجال التأديب نحاسب الموظف عن قواعد الأخلاق بالمعنى المطلق لهذا الاصطلاح ، ولكن نعني به أن ممارسة الوظيفة العامة ، كأي مهنة أخرى ، تخضع لمجموعة من المبادئ والتوجيهات ، تكون مما ما يمكن تسميته بالحق المهني *La morale Professionnelle* فمجرد أداء العمل مع طاعة الرؤساء يجعل من الموظف آلة صماء ، في حين أن الاخلاص هو الذي يبعث الروح ، ويدفع الحماس في عمل الموظف ، ويجعل من الموظفين جماعة متساندة تعمل لتحقيق هدف مشترك . واذا كان هذا المعنى مطلوبا في كل جهاز اداري فان الحاجة اليه أكثر في الدول التي تتبع أسلوب التخطيط العام

(١) يطلق عليه بالفرنسية أحد اصطلاحين " morale professionnelle " أو " déontologie de la fonction publique "

الشامل ، الذى يربط جميع أجهزة الدولة بأهداف موحدة خلال فترة معينة من الزمن •

وإذا كان من السهل وضع ضوابط واضحة لكيفية أداء العمل ، واحترام الرؤساء ، فإن الواجبات التى سوف نعرض لها تحت هذا العنوان أكثر اتصالا بضمير الموظف ، منها بالقواعد الواضحة المحددة التى يفرضها التشريعوضى •
وفيما يلى أهم هذه الواجبات •

أولا — المحافظة على سر المهنة

١ — يقف الموظفون بحكم عملهم على كثير من أسرار الناس ، خصوصا أولئك الذين يتصل عملهم بأدق خصوصيات المواطنين ، كرجال النيابة ، والأمن ، والأطباء ، وموظفى الضرائب ... الخ • والناس يكشفون لأولئك الموظفين عن أدق أسرارهم مكرهين • والدين والأخلاق يجعل من إذاعة أسرار الناس عنوانا على الخلق السئ • وكذلك القانونوضى • ولذلك قلما خلت قائمة الواجبات من الإشارة إلى هذا الواجب صراحة كما رأينا فى النصوص التى أوردناها من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ والقانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ وما سبقهما من قوانين ، وفى القوانين العربية والفرنسية التى ندرسها على سبيل المقارنة • بل أن المشرع رغبة منه فى تحقيق الهدء الذى يرمى إليه هذا الالتزام ، نص على أن المحافظة على سر المهنة هو واجب يلزم الموظف أو العامل حتى بعد ترك الخدمة • فهو من الواجبات النادرة التى لا يقتصر الالتزام بها على الفترة التى سبق تحديدها وهى من بدء التعيين إلى ترك الخدمة • ولقد حرص المشرع على أن يوضح أن السرية المفروضة على العامل ترجع إلى سببين : أن تكون المعلومات بطبيعتها سرية مما لا يود المواطن أن يطلع عليها أحد ، كالأمور المتصلة بحياته الخاصة ، والتى يجرى العرف باعتبارها من الأمور الخاصة ، أو أن تكون قد صدرت تعليمات باعتبار أمور معينة من قبيل الأسرار

التي لا يجوز لأحد الاطلاع عليها • ومعنى ذلك أن على الموظف أن يحكم ضميره وتقاليده الناس ، والعرف الغالب في تحديد ما يعتبر سرياً مما لم تصدر تعليمات صريحة باعتباره سرياً •

٢ — والسرية المفروضة على الموظف لا تقتصر على المواطنين ، بل انها تشمل جهات الادارة الأخرى التي لا يدين لها الموظف بمعلقة التبعية • ولهذا أفتى مجلس الدولة (ادارة المالية والاقتصاد ، فتوى رقم ٤٤٣ في ١٠ مارس سنة ١٩٥٧ ، س ١١ ص ٣٧٤) بأنه لا يجوز لمصلحة الضرائب افشاء أسرار الممولين ولو لجهة حكومية أخرى الا اذا نص قانون على ذلك صراحة « ••••• » ولما كان ما تطلبه ادارة المخابرات العامة في الظروف العادية من بيانات عن الممولين ، سواء كانوا أشخاص طبيعيين أو معنويين ، هو من قبيل الافشاء بسر من شخص أو تمن عليه بحكم عمله أو صناعته ، وكان الغرض من حظر الافشاء هنا ليس المحافظة على أسرار الناس التي يؤتمن عليها موظفو المصلحة بحكم الضرورة فحسب ، وانما حكمته المحافظة على المصلحة العامة ، اذ لو قد أبيع لهؤلاء الموظفين هذا الافشاء ، لأحجم الناس عن اطلاعهم على حقيقة مراكزهم وخفايا معيشتهم • لذلك فان مراعاة سر المهنة والمصلحة العامة تقتضى عدم اعطاء مندوبى ادارة المخابرات العامة ما يطلبون من بيانات عن شركات أو أفراد حصلت عليها بحكم وظيفتها •

٣ — ومخالفة هذا الواجب ، تعرض المخالف لثلاثة أنواع من الجزاءات :

(أ) الجزاءات الجنائية اذا كان المشرع قد قرر عقوبة جنائية للمخالفات كما في المواد من ١٤٧ الى ١٥٤ من قانون العقوبات ، أو في قوانين مستقلة •

(ب) المسؤولية التأديبية في جميع الحالات •

(ج) المسؤولية المدنية اذا ترتب على افشاء الأسرار أضرار مادية أو أدبية

بل ان مجلس الدولة الفرنسى قضى بالغناء القرار الادارى الصادر استنادا الى افشاء معلومات بدون وجه حق (حكمه فى ٢٧ يناير سنة ١٩٣٩ فى قضية " Rinouf " مجموعة دالوز سنة ١٩٣٩ ص ٢٩٥) وبمسئولية الادارة التى ينتمى اليها الموظف مدنيا (حكمه فى ٢٥ أكتوبر سنة ١٩٣٥ فى قضية Epoux Fleur Santucci المجموعة ص ٩٨٣ ومجموعة دالوز سنة ١٩٣٦ ص ٢٥) •

ثانيا — الاخلاص فى أداء العمل

ان القيام بالحد الأدنى من واجبات الوظيفة ليس هو المطلوب من الموظف فى الدول العصرية التى تحاول أداء مختلف الخدمات لمواطنيها ، لا سيما تلك التى تغالب التخلف ، وتحاول اللحاق بركب الدول المتحضرة • ومن ثم فان جميع الدول تبذل مختلف الجهود لرفع كفاية أداء الجهاز الادارى فى مجموعه ، وأداء كل موظف على حدة • وهنا يدق الأمر فى التفرقة بين مجال الحوافز ومجال العقاب : فنقص الكفاية فى الأداء — كما ذكرنا من قبل — لا يعتبر فى جميع الحالات خطأ يستوجب العقاب اذا كان خارجا عن ارادة العامل • ومع ذلك ، فان عدم الاخلاص فى أداء العمل قد يكون سببا مبررا للعقاب فى كثير من المجالات لا سيما ما يتعلق بالأمر التالية :

اولا : التعاون مع الزملاء : ان الموظف مطالب بالتعاون مع زملائه ، لأن العمل الادارى هو عمل جماعى فى المقام الأول ، لا سيما فى الوزارات والمصالح • ولهذا حرص المشرع على النص على هذا الواجب صراحة فى الفقرة السابعة من المادة ٧٦ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ (ويقابلها الفقرة الثالثة من المادة ٥٢ من القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ والمادة ٥٣ من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ وورد ذات الحكم فى الفقرة السابعة من المادة ٧٨ من القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ بالنسبة للعاملين فى القطاع العام) كما ورد ذات الحكم فى بعض القوانين المقارنة التى أشرنا اليها فيما سلف • والتعاون المطلوب من

الموظف له جانبان : جانب سلبي من مقتضاه ألا يضع المراقيل في سبيل أداء الزملاء لواجباتهم عن طريق اخفاء المعلومات أو تقديم معلومات مضللة . الخ . والثاني : جانب ايجابي يتمثل في معاونة الزملاء والأخذ بيدهم ، وتبصيرهم بما فيه صالح الإدارة . وواضح من هذا العرض أن الأمر يتصل بالضمير والأخلاق والاحساس بالمسؤولية قبل اتصاله بالالتزام القانوني . فالموظف الذي يتحيز فرص الازدحام بالعمل ويستفيد بحق أو بدون حق بأجازاته الممكنة قانونا ، تد يفلت من العقاب التأديبي ، ولكنه يتكرر بكل تأكيد لأبسط واجبات التعاون (١) ، لأنه يلقي بعبء العمل على الباقيين من زملائه ، فضلا عن ارباكه العمل في مجموعه . هذا فضلا عن عدم التزام الأخلاق الفاضلة في معاملة الزملاء مما يفصله علم الإدارة العامة .

ثانيا : حسن معاملة الجمهور : ان الوظيفة العامة أداة للخدمة ، وقد ورد النص بذلك في الدستور وفي قانون العاملين . وعلى الموظفين بمختلف درجاتهم ، أن يجعلوا من هذا المبدأ دستورهم في العمل ، لا سيما بعد أن أصبحت الوظيفة العامة جزءا لا يتجزأ من حياة كل مواطن . ولم يعد في وسع المواطن الصالح أن يتجنب « الحكام » كما كان الشعار قديما . وهنا لا سبيل الى تنفيذ هذا الواجب الا بالتربية السياسية والاجتماعية السليمة ، لأنه لا يمكن مراقبة كل موظف وهو يؤدي عمله . والحقيقة أن الشكوى من الاخلال بهذا الواجب ، هي أبرز ما يميز الادارات الحكومية في الوقت الحاضر ، مما يدفع المواطنين في كثير من الحالات الى سلوك سبل مشوبة لاقتضاء الخدمات اللازمة لهم من الجهاز الحكومي . وعلاج هذا الحال لا يمكن في العقاب فحسب — وهو اجراء علاجي كما ذكرنا — ولكن يكمن أولا في تنظيم

(١) وتلك هي الظاهرة التي تشكو منها كثير من الادارات نظرا لعدم وجود ضوابط قاطعة في خصوص الاجازات لا سيما في الحكومة ، فالعامل يستفيد من الاجازات العارضة ، والاجازات المرضية بطرق احتيالية ، ولكنها مشروعة في الظاهر . ومثل هؤلاء الموظفين لا سبيل الى عقابهم تأديبيا . ولكن ثمة وسائل بديلة ، كالتقارير ، والحرمان من المكافآت التشجيعية كما سنرى فيما بعد .

وترتيب خطوات العمل ، بحيث تصدد الخطوات اللازمة لاقتضاء الخدمة على وجه الدقة ، وتسدد بالتالى الثغرات التى ينفذ منها ذوو الضمائر البليدة^(١) ومع ذلك فانه اذا أمكن أثبات سوء معاملة الموظف للجمهور ، وهو أمر ليس بالسهل دائما ، فان ذلك يمثل جريمة تأديبية تستوجب العقاب الرادع . ومن مقتضيات هذا الواجب أيضا التسوية في المعاملة بين المواطنين وعدم تمييز فئة على أخرى لسبب أو لآخر .

ثالثا : المحافظة على الأموال العامة الموضوعه تحت يد الموظف : ان الموظفين والعمال هم نواب الشعب في استعمال أمواله وممتلكاته ، ومن ثم فانهم مطالبون بالمحافظة على هذه الأموال التى اشتراها الشعب بقوته وعرقه لا سيما في البلاد النامية ذات الموارد المحدودة . وتظهر قيمة هذا الواجب بصفة خاصة في نطاق القطاع العام . ولهذا حرصت لائحة العاملين على ابراز هذا الواجب ، والنص عليه صراحة في المادة ٥٥ (فقرة ج ، د) كما أعاد المشرع النص عليه في الفقرتين الثالثة والرابعة من المادة ٤٤ من القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٧١ وفي الفقرة الرابعة من المادة ٧٨ من القانون الحالى رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ . ولا يقف تنفيذ هذا الواجب عند مجرد عدم فقد المعدات والأموال أو سرقتها ، ولكنه يمتد الى كيفية استعمال تلك الأموال ، وعدم تعريضها للتلف نتيجة للاهمال وسوء الصيانة مما يكلف الشعب في نهاية الأمر مبالغ طائلة . وهنا أيضا قد يقف التأديب عاجزا عن مواجهة المخالفات التى قد يرتكبها العمال في هذا المجال لصعوبة الاثبات ، ولكن الوسيلة الفعالة تكمن في التوعية ، والتربية السياسية السليمة ، وتقوية سلطة الرؤساء المباشرين الذين يحيطون بظروف العمل ، ويدركون أوجه التقصير المختلفة عن طريق الممارسة والاحتكاك بمختلف فئات العاملين .

(١) هذا الموضوع يدرس باستفاضة في مؤلفات « علم الإدارة العامة » راجع مؤلفنا الذى سبقت الاشارة اليه ، تحت عنوان « التنظيم وطرائق العمل » .

ثالثا - الولاء السياسي

١ - ان الموظف هو أداة الدولة ، والمنفذ لمشيئتها : والتنفيذ يسبقه رسم السياسة التنفيذية من قبل السلطات المختصة في الدولة . فبعد ان تصدر هذه السلطات قراراتها ، يقوم الموظفون كل في مجال تخصصه بوضعها موضع التنفيذ . ومن اللازم ان يجيء السعيد مطيعا لسلط السياسة . وهنا فصل الى الحق جواب هذا الواجب الذي اطلق عليه مسمى « الولاء الوظيفي » .

٢ - ويختلف نطاق هذا الواجب ومداه بحسب المصالح السياسية والاجتماعية التي تمتنعها الدول :

(١) فالدول ذات الاحزاب المتعددة ، لا تشترط في الموظف ولاء مسبقا لفكر سياسي او اجتماعي (١) . كما ان الاحزاب فيها لا تعتبر « سلطات حكم » بل مجرد تنظيمات شعبية ، تتقدم الى الناخبين ببرامج محددة ، والشعب هو الذي يفاضل بينها . ومن ثم فان البرلمان هو الذي يرسم السياسة العامة ، ويقوم مجلس الوزراء برسم السياسة التنفيذية ، ويتولى كل وزير في نطاق وزارته التلذذ من ان الأجهزة التنفيذية التابعة لوزارته تسيير في الخط التنفيذي السليم الذي ارسى مجلس الوزراء أسسه ، وذلك عن طريق « وكيل الوزارة الدائم » .

في ظل هذا النظام ، يلتزم الموظفون بالحيداد بين الأحزاب المختلفة ، لانهم أجهزة التنفيذ بالنسبة الى تلك الأحزاب ، وكل موظف مكلف بأن يؤدي واجبات منصبه بغاية الاخلاص والأمانة بغض النظر عن عقيدته الشخصية . وهكذا فان الموظف البريطاني المحافظ ملزم

(١) ولكن هذا لا يمنع تلك الدول من رفض تعيين من يعتنقون مذهبا سياسيا معينا ، كالكاثوليكية او الشيوعية او الصهيونية . في التفاصيل مؤلفنا « مبادئ عام الإدارة العامة » المرجع السابق .

بأن ينفذ برنامج حزب العمال بذات الاخلاص الذى ينفذ به برنامج الحزب الذى يؤمن بفلسفته .

(ب) أما الدول ذات الحزب السياسى الواحد أو التنظيم السياسى الواحد أيا كانت تسميته ، فانها تصدر عادة عن فلسفة اجتماعية متكاملة . ومن ثم فانها تشترط عادة فى الموظفين — أو على الأقل فى الدرجات العليا منهم — ايمانا بالفلسفة الاجتماعية التى تعتقها الدولة . وهكذا فان واجب الموظفين يتحدد فى هذه الحالة بالولاء التام لتلك الفلسفة والا تعرضوا للفصل . وسوف نرى تطبيق أحكام هذا الوضع بالنسبة للتطور الذى مرت به مصر فى ظل انتزيم السياسى الواحد ، ثم فى ظل تعدد الأحزاب ، وسوف نشير الى الوضع فى بعض الدول العربية فى هذا الخصوص .

الفرع الثانى

الواجبات غير المتطعة مباشرة بأداء العمل

١ — لا يكفى أن يؤدى الموظف أو العامل عملهما وفقا للقواعد التى أشرنا اليها فيما سلف ، بل يتعين عليهما أن يسلكا فى حياتهما الخاصة خارج نطاق الوظيفة العامة مسلكا حسنا . وهذا المعنى قد غدا من المسلمات ، بل نص عليه صراحة فى قوائم الواجبات الخاصة بالموظفين ، والتى أوردناها فيما سلف (١) . كما ترددها المحكمة

(١) الفقرة الثانية من المادة ٥٢ من القانون رقم ٦٦ لسنة ١٩٦٤ . والفقرة ٥ من المادة ٥٥ من لائحة العاملين بالقطاع العام رقم ٢٣-١ لسنة ١٩٦٦ . كما أعيد النص على هذا الواجب فى الفقرة الثانية من المادة ٥٢ من القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ ، وفى الفقرة الخامسة من المادة ٤٤ من القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٧١ ، وفى الفقرة الثالثة من المادة ٧٦ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ ، وفى الفقرة الخامسة من المادة ٧٨ من القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ . كما وردت احكام مشابهة فى بعض القوانين العربية .

الادارية العليا في الكثير من أحكامها • ومن ذلك على سبيل المثال قولها في حكمها الصادر في ٢٠ مايو سنة ١٩٦١ (س ٦ ص ١٢٠٢) • « وغنى عن القول أن الموظف الحكومي لا تقتصر مسؤوليته عما يرتكبه من أعمال في مباشرته لوظيفته الرسمية ، بل انه قد يسأل كذلك تأديبيا عما يصدر منه خارج نطاق عمله ، وبوصفه فردا من الناس • فهو مطالب على الدوام بالحرص على اعتبار انوظيفته التي ينتمى اليها ، حتى ولو كان بعيدا عن نطاق أعمالها ، ولا يجوز أن يصدر منه ما يمكن أن يعتبر مناقضا للثقة الواجبة فيه والاحترام المطلوب له ، والذي هو عدته في التمكين لسلطه الادارة وبث هيبتها في النفوس » •

٢ — وإذا كان الموظف لا يعين الا اذا توافرت فيه شروط خاصة على رأسها حسن السمعة ، والسيرة الحسنة ، فان حسن السمعة — كما تقول المحكمة الادارية العليا في حكمها الصادر في ٢ ديسمبر سنة ١٩٦١ (س ٧ ص ٧٣) — « كما أنه شرط عند الالتحاق بالخدمة ، فانه كذلك شرط لازم قيامه أثناء الخدمة • والموظف الذي يتسم بسوء السيرة ، من حق الادارة ، بل من واجبها ، أن توقع عليه العقوبات التي تراها محقة للمصالح العام ، وذلك متى اطمانت واقتضت بصحة ما نسب الى الموظف من أمور تخدش السمعة والسيرة » •

٣ — وحسن السمعة هنا يحدد وفقا لعناصر متعددة ، أهمها تقاليد المجتمع وما يحكمها من دين وأخلاق وعرف • وهذه العناصر بطبيعة الحال ، تختلف من بيئة الى أخرى ، ويتوقف تحديدها على درجة الثقافة المتاحة للعامل ، والبيئة التي يعايشها ، والمنصب الذي يشغله ، وما يناط به من حقوق وواجبات • ولقد ظهر هذا المعنى في صياغة الفقرات المتعلقة به في قوانين العاملين المختلفة والتي توجب على العامل « أن يحافظ على كرامة وظيفته طبقا للمعرف العام ... » و « أن يسلك في تصرفاته مسلكا يتفق والاحترام الواجب » • كما أن أحكام المحكمة الادارية العليا تؤكد ذات المعنى في أحكامها العديدة •

٤ - و حياة الموظف الخاصة تشمل جميع ضروب النشاط التي يزاولها خارج نطاق وظيفته ، سواء في صسلته بأمرته ، أو بالمجتمع الذي يعيشه ، أو في ممارسة حقوقه العامة كمواطن .

ولسهولة العرض ، فأننا نتناول واجبات العامل في المجالات الآتية : (أ) الحياة الخاصة النظيفة . (ب) المشاركة في انحياة العامة . (ج) الولاء للدولة ولنظام الحكم القائم .

أولا - الحياة الخاصة النظيفة

(أ - ان الموظف حر في أن يكيف حياته الخاصة كيف يشاء ، بشرط ان يحترم تقاليد المجتمع كما ذكرنا . وإذا كانت الحرية هي الأصل في هذا المجال ، فان لكل حرية قيودا مرجعها كما قلنا الى القيم التي يؤمن بها المجتمع . ونحن في الشرق ندين بالقيم الدينية التي تغلغل في حياتنا ، والتي لا يمكن التمكنر لها ، مها كانت العقيدة الذاتية للموظف . فقد يكون العامل ملحدا لا يؤمن بالله وكتبه ورسنه واليوم الآخر ، ولكن ذلك لا يعطيه الحق في الخروج على القيم الدينية المسلم بها ، على الأقل علنا ، والا تعرض للعقاب التأديبي . ونحن نشير الى هذا المجال بالذات نظرا لظروف التطور العنيفة التي تجتاح المجتمعات المعاصرة ، والتي وصلت ببعض فئات الشباب الى الخروج علنا على كل قيم المجتمعات القائمة . وإذا كانت هذه الحركات الطائشة ما تزال بعيدة عن مجتمعنا العربي - كقاعدة عامة والحمد لله - فأننا نلمس آثارها في بعض التصرفات الفردية وأنتى شجبها القضاء في أمثلة عديدة نعرض لبعضها فيما يلي :

(١) « ان تعاليم الدين ، وتقاليد المجتمع المصري ، لا يمكن أن تتفق مع دخول رجل غير محرم في منزل أنثى لا يقيم معها أحد من أهلها ، مهما كانت الدوافع نبيلة ، والمبررات شريفة ، وأنه كان أسلم

للمدعى وأظهر له أن يعتمد عن مواطن الريب درءاً للشبهات ... ومن ثم يكون المدعى قد خرج على مقتضى الواجب في أعمدال وظيفته كمدرس ، حين زار المدرسات في مسكنهن الخاص ، وعندما زرته في منزله بناء على دعوته لهن للقيام بهذه الزيارة . » (إدارية عليا في ٦ يونية سنة ١٩٥٩ ، س ٤ ص ١٤٣٣) .

(ب) « ان الوقائع المجردة تنطق بأن المتهم قد اصطحبها (زميلة) الى شقة أحد زملائه المزب ، حيث انفردا سويا مدة تقرب من الساعة ... وأن هذا الذي انزلق اليه المتهمان هو في أهون صورة ، يتتافى مع قواعد الدين الحنيف الذي يحظر تواجد المرأة مع رجل محرم في غرفة نوم ، ويتتافى مع التقاليد الشرعية والعرفية في مجتمعاتنا الشرقية التي تستنكف اختلاء الرجل بالمرأة في شقة مغلقة ، وذلك تجنبا للشبهات وتوقيا لقلّة سوء ومظنتها ... » .

ورغم نفور المحكمة الإدارية للعليا من عقوبة الفصل كما ذكرنا ، فإنها أقوت تلك العقوبة في هذه الحالة ، ورغضت أن تسلم بطابع العلو بالنسبة اليها وقالت « ان هذه المحكمة ترى أن الحكم التأديبي المطعون فيه اذ قضى بمجازاة الطاعن ، والمخالفة الثانية بالفصل ، قد راعى ، وهو مقدر لخطورة الذنب الإداري الذي وقع منهما ، أن الطاعن قد بلغ الذروة في الانحراف السلكي . وأنه قد أساء الى سمعته والى سمعة الوظيفة وكرامتها ، وكان يتعين عليه أن يتفادى الأفعال الشائنة التي تمليه فتمس تلقائيا الجهاز الإداري الذي ينتسب اليه . فالحكم المطعون فيه كان دقيقا في ميزانه ، شديدا في تقديره ، دون افراط في الشفقة ولا تفريط في حق الجهاز الإداري . » (إدارة عليا في أول فبراير سنة ١٩٦٩ س ١٤ ، ص ٣٣٨) .

(ج) وقيام علاقة جنسية بين موظفين بالعين برضائهما ، ولو لم يقع تحت طائلة قانون العقوبات ، يعتبر عيا مسلكتا خطيرا يؤدي الى توقيع أقصى العقوبات التأديبية . ومن ذلك قيام علاقة جنسية بين مدرس

وفراشة ، فانه يبرر فصلهما معا ، لأنه — ولو كان عملا رضائيا — يعتبر مناف للاخلاق ، وشرط حسن السمعة « ٥٥٠ وهو شرط أساسى للخدمة ابتداء أو للاستمرار فيها » (ادارية عليا فى ١٢ يناير سنة ١٩٦٣ ، س ٨ ، ص ٤٤٦) .

(د) بل عابت المحكمة الادارية العليا على بعض الموظفين سلوكا ليس بدرجة الجسامة السابقة ، فقد أخذ الحكم على مدرسة معينة للبنات أنها نظمت رحلة للطلالبات والمدرسات اشترك فيها بعض مدرسى البنين ، وأنه خلال الرحلة — وكانت فى القناطر الخيرية — ركب بعض المدرسين مع الطالبات حمارا أو دراجة . (ادارية عليا فى ٢٥ نوفمبر سنة ١٩٦٧ س ١٣ ، ص ١٣٥) وهذا المثال يوضح نسبية المعايير المتبعة فى هذا المجال .

(هـ) ونسبية المعايير التى اشرنا اليها فيما سلف هى التى تؤدى الى الاختلاف فى وجهات النظر فى بعض الحالات كما يتضح من المثال التالى : شاهد أحد مفتشى التربية والتعليم مدرسا ومدرسة فى مدرسة ابتدائية تابعة لبندر الزقازيق يدخلان فندقا فى المدينة . ولما كان يعلم أنهما ليسا ممن يقطنون فيها ، فقد طلب من ادارة الفندق اغلاق الحجرة عليهما ، وقام باستدعاء البوليس !! ولما فتحت الحجرة التى بداخلها المدرس والمدرسة ، لم يجد البوليس أثرا لأى تلبس ، وتبين من البحث أنهما سبق لهما المبيت فى ذات الفندق فى ليلة سابقة ، وأن المدرس ادعى فى أوراق الفندق أن زميلته هى « بنت خالته » . وسترا للفضيحة ، تم زواجهما فى قسم البوليس . ولكن المدرس طلق زميلته بعد يومين اثنين . ولما قدما للمحاكمة التأديبية عن الأفعال السابقة ، قالت المحكمة التأديبية ان علاقة المتهمين لا تفيد بذاتها قيام انحراف فى السلوك الوظيفى من قريب أو بعيد !! لما تفصح عنه الأوراق من أنهما كانا فى بلد بعيد عن مقر عملهما الحكومى ، ولم يكن أحدهما بحالة تدعو الى الشك أو الريبة !! هذا الى تماعدهما على الزواج فكانا على حقيقة الواقع فى فترة خطوبة ! « يدل على ذلك أنه رغم

غلق الباب عليهما من الخارج ظلا بما كانا يلبسانه من ملابس منزلية ، ولم يلحظ أنهما كانا في وضع مذل بالآداب ! أو في حالة ارتباك . وأن الزواج أمنية كل فتاة ، وليس في اتصال المتهم الثانية بالمتهم الأول من الأعمال ما يعد محرما قانونا أو ما لا يتفق مع الأخلاق والآداب العامة !! سيما بعد التطور الاجتماعي في البلاد !! ولا هو ثابت من الأوراق أن سيرهما في الطريق العام بيندر الزقازيق لم يكن بحالة تدعو الى الشك في أمرهما ، وكانا في بلد بعيد عن عملهما ، ولهما ما لك مواطن من حق التمتع بحرياته العامة في حدود القانون !! « ثم ندد الحكم بمسلك المفتش الذي اكتشف الواقعة وانتهت المحكمة الى نتيجة غريبة ، وهي الحكم : (أ) براءة المتهم !! (ب) عزل المدرس « لأنه تنكب الطريق القويم باقدامه على طلاق المتهم الثانية بعد يومين من زواجهما ، ولم يكن قد عاشرها حتى يتكشف أنه استعصى عليهما المعيشة معا كزوجين مما يقطع بأنه لم يكن جادا في زواجه ، وانما قصد من الاتصال بالمتهمة الثانية تحت ستار الزواج تحقيق رغبات حقيرة ، وسلك سلوكا معييا للغاية يدل على الاستهتار بأقدار الناس ، وبعده عن كل خلق قويم ، وتسبب في الاساءة الى سمعة المتهم الثانية دون جبرية ارتكبتها سوى أنها تعلمت به على أمل أن تكون زوجته ، مما يدعو الى مواخذته بشدة ، لأنه بفعله هذا أفقد الثقة به كرجل تعليم يتولى تربية النشء ويجب أن يكون قدوة حسنة ، ومثله لا يؤتمن على الأعراض . وفي اجباره المتهم الثانية على ابرائه من حق مشروع لها ما يتكشف عن وضاعة نفسه وحقارته وأنه عضو فاسد (١) يجب تطهير الاداة الحكومية منه !! » .

والفروض أن المحكمة التأديبية تتكون من أفراد أقرب الى الشباب وبالتالي أكثر تأثرا بالتطورات الاجتماعية التي أشجار اليها الحكم . ومن ثم طرح الحكم أفكارا غريبة عن تقاليدنا ، يمكن اجمالها

(١) تعتقد أن اشتغال الحكم على مثل هذه الاوصاف محل نظر ، لا سيما اذا ما وجه الى المتهم لأنه طلق زوجته واكرهها على ابرائه من حقوقها قبله كما هو مذهب المحكمة .

فيما يلي (أ) ان اختلاء زميلين - تحت سقار الخطوية - في حجرة في فندق لا عيب فيه ! (ب) لن خطأ المدرس يكمن في أنه أساء استعمال حقه في تطبيق زوجه بعد يومين دون عذر ! (ج) ليس من حق الادارة أن تتعقب موظفيها خارج العمل ، بل خارج نطاق البلدة ! واعتبار تطبيق الزوج لزوجته من قبيل الجرائم التأديبية هو التطور الكبير في حكم المحكمة التأديبية ، لأننا لا نعرف حكما سبقه الى هذا المبدأ ! ولم يسبق للمحكمة الادارية العليا أن أقرت مثل هذا القول . والخطأ يتمثل في « الخلوة » التي تمت بين زميلين غير متزوجين . ولهذا فان المحكمة الادارية العليا ألغت بحق هذا الحكم ، ووضعت الأمر في نطاقه الصحيح حيث تقول : « من حيث ان افراد المتهم في غرفة بأحد الفنادق بزملة له على النحو الثابت بالتحقيق ، فيه خروج على تعاليم الدين ، وتقاليده المجتمع التي لا يمكن أن تسمح بمثل هذه الخلوة بين رجل غير محرم وأنثى ولو كانت مخطوبة له . ولقد كان عليه ، وهو من رجال التربية والتعليم ، أن يبتعد عن مواطن الزيب دونه للشبهات ، وأن يلتزم في سلوكه ما لا يفقده الثقة والاعتبار . ولا شك أن ما وقع منه ، وأن كان بعيدا عن نطاق وظيفته ، يعد ذنبا اداريا يستوجب العقاب لما فيه من خروج على مقتضيات وظيفته ، وإخلالا بكرامتها بما تفرضه عليه من تعفف واستقامة ، إذ أنه كمدرس مهمته تربية النشء على الأخلاق القويمة ، وواجبه أن يكون قدوة حسنة ، ومثلا يحتذى » (حكم المحكمة الادارية العليا في ٦ فبراير سنة ١٩٦٥ ، من ١٠ ، ص ٦٠٨) (١) .

(١) ولم تستظم المحكمة الادارية العليا أن تفسر حكم الادارة الصادر لصالح المتهم لأنه صار نهائيا بحكم الطعن فيه ، ولكنها ، خفت عقوبة الفصل على المدرس ، لأسباب أربعة :

- (أ) ان المدرس لم يقرر بزميلته ، وهذا عذر محل نظر .
 - (ب) ان طلاق المتهم لزميلته لم يتم لجرد التخلص منها كما ذهب الحكم المطعون فيه ، ولكن لأن فلك كان بناء على طلب والدها .
 - (ج) أنها أبراته من حقوقها قبله بحض أرائتها .
 - (د) ان عمر المدرس المتهم في ذلك الوقت لم يجاوز ٢٢ عاما .
- واكتفت المحكمة الادارية العليا بعقوبة الوقف عن العمل بدون مرتب لمدة ثلاثة اشهر .

(و) وعادت المحكمة لتؤصل ذات المبادئ بصورة أوضح في حكمها الصادر في ٢٣ مايو سنة ١٩٦٥ (م ١٠ ص ١٤٢٣) حيث تقول : « ان السيرة الحميدة والسمة الحسنة من شروط التعيين في الوظيفة العامة والبقاء فيها . وتلك مجموعة من الصفات والخصال يتحلى بها الشخص فتجعله موضع ثقة المجتمع ، وتعينه ما يشيعة عنه قاله السوء مما يمس الخلق . ولا يكفي أن يكون الموظف متحلياً بذلك عند الحاجة بالخدمة العامة ، بل يجب أن يظل كذلك طوال مدته ، وذلك لا للوظيفة العامة من سلطة ومقتضيات توجب على صاحبها أن يحافظ على كرامتها ، ولا يخرج على مقتضياتها أو ينحرف عنها ما استطاع الى ذلك سبيلاً . وأخذاً بهذا النظر فإن ملوك الموظف العام الشخصى في غير نطاق الوظيفة ينعكس على سلوكه العام في مجال الوظيفة من حيث الاخلال بكرامتها ، ومقتضياتها ، ووجوب أن يلتزم الموظف في سلوكه ما لا يفقده الثقة والاعتبار ، اذ لا يقوم عازل سميك بين الحياة العامة والحياة الخاصة ، فمن كل تأثير متبادل بينهما . ولا يسوغ للموظف العام ، ولو كان خارج نطاق الوظيفة ، أن ينسى أو يتناسى ، أنه موظف تحوطه سمعة الدولة وترفرف عليه مثلها . والكثير من التصرفات الخاصة للموظف قد تؤثر تأثيراً بليغاً في حسن سير المرفق وسلامته ، ومنها ما قد يؤثر تأثيراً فاضحاً في كرامة الوظيفة ورفعتها . فعله أن يتجنب كل ما قد يكون من شأنه الاخلال بكرامة الوظيفة واعتزاز الناس لها . وعلمه أن يتفادى الأفعال الشائنة التي تعيبه فتمس تلقائياً الجهاز الإداري الذي ينتسب اليه » .

« ان في محرد واحد المظنون عليه الأول في منزل زوجية المظنون عليها الثانية في وقت متأخر من الليل ، وفي غيبة زوجها صاحب الدار ، دون علمه ، وبالصورة التي تم بها الضبط ينسك في حق كل منهما ولا شك مخالفة تأديبية صارخة . وهو ذنب قائم بذاته مستقل عن الجريمة الجنائية : سواء أكانت من جرائم العرض (Attentats aux mœurs) من جرائم انتهاك حرمة ملك الغير (Violation de la propriété d'autrui) بيت مسكون بقصد ارتكاب جريمة « يا أيها الذين آمنوا لا تخونوا الله

والرسول ، وتخونوا أماناتكم وأنتم تعلمون » (ما خلا رجل بامرأة قط الا كان الشيطان ثالثهما) فالذنب هنا قوامه الخروج على مقتضى الواجب والاخلال بكرامة الوظيفة ، فضلا عما فيه من اهدار لاصول الدين ، واستهتار بتقاليد مجتمعا المصرى العربى الشرقى .

« يا ايها الذين آمنوا لا تدخلوا بيوتا غير بيوتكم حتى تستأنسوا وتسلموا على أهلها ذلكم خير لكم لعلكم تذكرون . فان لم تجدوا فيها أحدا فلا تدخلوها » . « قل للمؤمنين يغضوا من ابصارهم ويحفظوا فروجهم ، ذلك أزكى لهم ، ان الله خبير بما يصنعون . وقل للمؤمنات يغضضن من ابصارهن ، ويحفظن فروجهن » فكان اسلم واطهر وانقى للمطمئنين عليهما ، مهما كانت الدوافع والمبررات ، أن يبتعدا عن مواطن الريب ، وان قالوا الحلال بين والحرام بين ، فان بينهما أموراً متشابهات فاحذروها . واتقوا الله » .

٢ — واذا كانت الاتصالات الجنسية غير المشروعة تمثل الجانب الأكبر من العيوب السلوكية في الحياة الخاصة والتي صدرت بشأنها أحكام منشورة ، فانها ليست الا مجرد مثل . أما الحياة الخاصة فتشمل تصرفات أخرى كثيرة يمكن أن نمثل لها بالأحكام التالية من القضاء المصرى ومن القضاء الأجنبى .

(١) أوردت المحكمة الادارية العليا في حكمها الصادر في ٩ ديسمبر سنة ١٩٦٧ (سن ١٣ ، من ٢٣٤) مجموعة من التصرفات الشخصية التي ينعكس أثرها على الموظف ، وتجعله غير صالح لشغل وظيفة معينة ، فقد أقرت شرعية القرار الصادر بنقل عضو نيابة ادارية من وظيفته الى وظيفة أخرى لما أخذ على مسئلة من شوائب : « تتصل بتصرفات المدعى الشخصية ... من أن المدعى عند قرانه خلال شهر أبريل سنة ١٩٥٩ ، ولما استكملت زوجه تأسيس منزل الزوجية ،

وتحدد موعد الزفاف ، فوجئت بسفره الى مقر عمله بأسبوط ، وانقطاع أخباره واساكه عن الاتصال بأحد من أقارب زوجه رغم المحاولات العديدة التي بذلوا في هذا السبيل ، ومضى الموعد المحدد للدخول مما أخرج مركز الأسرة . ثم فاجأها بطلب الطلاق دون أن يبدي سببا ، ثم أوقع الطلاق بعد ذلك . وكان بعد الخطبة وخلال تجهيز منزل الزوجية يطالب أسرة زوجته بأشياء فوق طاقتها المالية ، كما كانت تفرط منه تصرفات شاذة في معاملة الزوجة يهدف من ورائها الى فصم عرى العلاقة بينهما . وأرجع الشاكي ذلك الى ما تبينه الدعى (الزوج) من أن ثروة الزوجة كانت دون ما يمتقده . . . وأضاف مدير قسم التفتيش أنه علم من المدعى أنه طلق هذه الأنسة لأسباب شخصية ، وأنه سبق أن تقدم قبل ذلك لخطبة إحدى الفتيات ثم فسخ الخطبة لأسباب أرجعها الى الفتاة ، كما علم أيضا أن المدعى انتزح فرصة عمله بناية أسبوط فانخرط في مفاوضات مع أسرة بسوهاج ليتزوج إحدى فتياتها . ولا زال الموضوع مطر بحث الطرفين ، وأن سعيه لدى هذه الأسرة لم يمنعه من أن يتقدم الى أسرة بمحافظة الغربية ليتزوج منها ، ولم يتم هذا المشروع ، إذ سبقه آخر وعقد قرانه على الأنسة التي كان يتحدث بشأنها . وبعد أن أوردت المحكمة الادارية العليا الوقائع المنسوبة الى الموظف على النحو السابق قالت : « ومن حيث ان فيما ورد بتلك المذكرة ما يكفى لأن يستخلص منه استخلاصا سائغا أن مسلك المدعى قدلحقه ثواب من شأنها أن تمس سمعته ، وتقل من كرامته ، وتؤثر تأثيرا سيئا على الوظيفة التي يشغلها ، وعلى اعتبارها ، وتقل من الثقة فيها ومن شأغلها ، وهى التى يجب أن يتواغر لها من الهيبة والاحترام ما يكفل لها القيام بالمهام الخطيرة المنوطة بها . . . » .

(ب) فى حكمها الصادر فى ٢٣ نوفمبر سنة ١٩٦٨ (س ١٤ ، ص ٤٧) أوردت نوعا آخر من السلوك الذى لا يتفق وواجبات الوظيفة ، إذ نسب الى أحد ضباط الشرطة أنه « ماطل رئيس سفرجية الناذى والسفرجى فى دفع قيمة طلباته من النادى والتي بلغت . . . » .

طوال مدة سبعة شهور رغم مطالبتهم المستمرة له بهذا المبلغ حتى اضطروا الى تسديده نيابة عنه ، ولم يقيم بالوفاء الا بعد أن شرعت ادارة النادى فى التحقيق ، وكشف التحقيق الذى أجرته سكرتارية النادى عن مدى الهوان الذى تعرض له الضابط بسبب ذلك ، اذ كان السفرجية يتعربون منه كلما طلب منهم تقديم طلبات له أو لضيوفه » .

(ج) وفى حكمها الصادر فى ٢٦ فبراير سنة ١٩٦٦ (س ١١ ، ص ٤٦٨) تسجل أيضا على أحد الموظفين سوء سلوكه خارج القطر وهو فى مهمة رسمية والممثل فى « سوء معاملة المدعى للمهندسين الألمان » وسوء سلوكه مع فتيات الشركة (التى ذهب للتعاقد معها) فضلا عن سوء معاملته لزملائه من المهندسين المصريين (باقى أعضاء الوفد) وسوء سلوك المدعى مع عاملات الفنادق ، وأنه كان يعامل مدير شركة دومينيبي ومديرة المبيعات بها معاملة فيها تعسف وتجريح . وكان أسلوبه مع مدير شركة كالوريماج أسلوب الأمر ، علاوة على تعديه فى المناقشة على رؤسائه ، وتعديه بالقول للناسى عليهم » .

(د) قضت المحكمة الادارية انعليا بشرعية فصل أحد رجال البوليس من الخدمة لأنه « ثبت للسلطة التأديبية وجود المدعى فى المقهى التى هاجمها البوليس وضبط بها (وكانت تدار لتدخين الحشيش) كما ثبت من تحليل المادة المضبوطة أنها حشيش ، وأن ما علق على حجارة الجوزة آثار حشيش . فاذا استفادت من ذلك كله أن المدعى أخذ بواجبات وظيفته ، وخرج على مقتضى السلوك الواجت على رجل البوليس ، والابتعاد عما يحط من كرامته ، ويسىء الى سمعته ، فإن الجزاء التأديبى — والحالة هذه — يكون قد قام على سببه » (ادارية عليا فى ١٤ ديسمبر سنة ١٩٥٧ ، س ٣ ، ص ٢٨٩) .

(هـ) ان رضاء الزوج عن الأعمال المشينة التى ترتكبها زوجته فى المنزل ، ومشاركته فى ثملرها الآثمة ، مما ترتب عليه أن يحيا فى

مستوى من المعيشة لا يناسب دخله المشروع » يعتبر انحرافا خلقيا يمس السلوك القويم ، ويؤثر تأثيرا سيئا على الوظيفة العامة ، مما يفقده الصلاحية للبقاء فيها ، ومن ثم يقوم قرار فصله على سببه المبرر له « . (ادارية عليا في ٢٦ ديسمبر سنة ١٩٦٣ في القضية رقم ٣٧٨ لسنة ٩ قضائية) .

(و) والعبث بحرمة الدين يعتبر خطأ مسلكيا ، فقد أعلن أحد الموظفين المسيحيين اسلامه لمجرد طلاق زوجته ، وبمدها ارتد عن الاسلام ، فقررت الوزارة عدم تجديد عقد استقدامه لتتلاعب بالأديان واتخاذها وسيلة لتحقيق مآرب شخصية . وقد قضت المحكمة الادارية بأن ما نسب الى المدعى « لا يغيـد بذاته سوء السلوك الشديد » ولا يؤثر بالتالى فى مركزه الوظيفى . ولكن المحكمة الادارية العليا ألغت الحكم ، وقضت بأنه « لا يجوز الخلط بين حرية العقيدة فى ذاتها ، وبين سوء السلوك الشديد الذى يستفاد من التلاعب بالعقيدة والأديان ، أيا كانت العقيدة أو الدين ، بقصد تحقيق مآرب خلصة ، وأغراض دنيوية معينة ، سرعان ما يرتد التلاعب بالعقيدة أو للدين عن عقيدته أو دينه اذا ما تحققت مآربه الخاصة ، وأغراضه الدنيوية الزائلة . ومع التسليم بحرية العقيدة أو الدين ، بمعنى أنه لا يجوز اكراه شخص على اعتناق عقيدة معينة أو دين معين ، الا أنه ليس من شك فى أن مسلك التلاعب بالعقيدة وبالأديان بقصد تحقيق تلك المآرب والأغراض أيا كانت العقيدة والدين ، يصمـه بسوء السلوك الشديد من الناحية الخلقية ، فما كانت العقائد والأديان عطية لتحقيق أغراض دنيوية زائلة ، وانما تقوم العقيدة فيها على الايمان بها ، والاخلاص لها . ومن ثم كان الشخص الذى يتلاعب بها لتحقيق مثل تلك المآرب والأغراض ، هو شخص يمسخ الحكمة التى تقوم عليها حرية الدين والعقيدة مسخا ظاهرا للشذوذ . ولذا كان مسلكه هذا فى نظر الأديان جميعا معتبرا ذلك الشخص الملتوى بسوء السلوك . وعلى هذا النظر فقدرت الادارة مسلك المدعى حين أعلنته بانتهاء العقد ، وبمراعاة أن سوء سلوك الموظف الشخصى فى غير نطاق الوظيفة ينعكس على سلوكه

العمام في مجن الوظيفة من حيث الاخلال بكرامتها ، ومقتضياتها
ووجوب أن يلتزم في سلوكه ما لا يفقده الثقة والاعتبار » (ادارية
تليا في ٢١ يونية سنة ١٩٥٨ ، ص ٣ ، ص ١٤٨٦) .

٣ — ونورد فيما يلي بعض الأحكام ذات الدلالة والصادرة من
مجلس الدولة الفرنسي :

(١) الافراط في الشراب والظهور بحالة السكر البين يعتبر ذنبا
اداريا يستوجب العقاب (Les excès de boissons) (حكم المجلس الصادر
في ٤ يونية سنة ١٩٥١ في قضية (Demolin) المجموعة ص ٢٢٧) وإذا
كان هذا المبدأ قد تقرر في فرنسا حيث يعتبر شرب الخمر أمرا طبيعيا ،
فانه ينطبق من باب أولى في مصر حيث تعتبر الخمر محرمة شرعا .
وإذا كان المرف قد جرى على غير ذلك ، فان الافراط في الشراب
مما يعرض الموظف للسخرية والمهانة يعتبر ولا شك من الأخطاء
المسلكية . ولهذا نص قانون التوظيف العراقي صراحة في قائمة
المحظورات على « الظهور بحاله سكر ظاهر في محل عام » (١) .

(ب) التقصير في اشراف الموظف على أسرته هو هي تشمل زوجه
وأولاده القصر بطبيعة الحال (٢) . (حكم المجلس الصادر في
٢٤ ديسمبر سنة ١٩٥٥ في قضية (Liesen borghs) المجموعة .
ص ١٠٠٤) وقد ورد في هذا الحكم العبارة التالية وهي معبرة :

(١) وما أوردها في المتن يعبر عن القاعدة العامة . ولكننا نعتقد ان
شرب الخمر في ذاته ، وبغض النظر عن الاسراف فيه ، يعتبر بذاته عملا
مخلا بواجب الوظيفة بالنسبة الى الوظائف ذات الطابع الديني ، وبالنسبة
الى الوظائف التربوية . ولا نفرد في اعتبارنا كذلك بالنسبة للاندك جميعا .
وكنا نود ان نعم القاعدة على جميع المسلمين حفاظا على قاعدة شرعية
مسلم بها ، على الأقل اذا ما تم الشرب بصورة علنية .
(٢)

"Le manque d'autorité de l'agent sur les membres de
sa famille."

“Un fonctionnaire de l'Etat n'a pas le droit d'abdiquer aussi simplement la surveillance que la loi lui confère dans son foyer.”

وإذا تقرر هذا في فرنسا حيث ضعفت الروابط الأسرية لسبب أو لآخر ، فإن المبدأ الذي أرساه الحكم يصدق من باب أولى في المجتمعات الشرقية ذات التقاليد العربية الإسلامية .

(ج) مخالطة أشخاص أو أسر ذات سمعة سيئة (١) (حكم المجلس الصادر في ٦ أبريل سنة ١٩٥١ في قضية (Athiel) المجموعة ، ص ٧٥٨ وفي أول مارس سنة ١٩٦٣ في قضية (Laforce) المجموعة ، ص ١٩٥) .

(د) افراط الموظف في الاستدانة (Le fait de contracter des dettes importantes : فالاقتراض في ذاته عمل مشروع ومتروك لحرية الموظف وتقديره . ولكن الاسراف في الاقتراض بما يهدد الاستقرار المالي للموظف ويؤدي الى ارتباك حياته ، اعتبره مجلس الدولة الفرنسي خطأ تأديبيا يستوجب العقاب ، لا سيما اذا ما كان من شأنه المساس بهيئة الموظف لدى الجماهير (٢) (حكمه في ٤ يونية سنة ١٩٥١ في قضية (Demotin) المجموعة ، ص ٢٢٧) أو المساس بسمعة الوظيفة (حكم المجلس الصادر في ٤ يوليو سنة ١٩٤٧ في قضية (Dame Ricou) المجموعة ص ٦٣٧) . وبذات المعنى حكم مجلس الدولة البلجيكي الصادر في ٨ يونية سنة ١٩٦٦ في قضية (٣) (Di' Holemans) .

(١).

“La fréquentation d'une personne ou d'une famille de mauvaise réputation.”

“Auprès de la population.”

(٢)

(٣) مشار اليه في مؤلف فرانسيس دلبويه ، للرجوع السابق ، ص ١٨٦ .

وقد شرح هذا الحكم بالتفصيل وعلق عليه من ١٩٤ وما بعدها .

وتعتقد أن ذات البدء يصدق لدينا . وقد واجه المشرع لأول مرة حالة الاقتراض جزئيا في لائحة العاملين بالقطاع العام في الفقرة (ز) من المادة ٥٩ ، كما أعاد النص على ذات الحكم في الفقرة السابعة من المادة ٤٥ من القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٧١ . وأكد في الفقرة رقم ١٢ من المادة ٧٨ من القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ ، التي تحرم على العامل في القطاع العام « الاقتراض أو الاقتراض من وكلاء الشركة التي يعمل بها أو المعتمدين لديها أو ممن يمارسون نشاطا مماثلا أو مرتبطا بالنشاط الذي تمارسه الشركة التي يعمل بها أو ممن يتعاقدون معها » ، وفي الفقرة رقم ١٢ من ذات المادة ، والتي تمنع العامل من « قبول أى هدايا أو مكافأة أو عمولة أو قرض من أى نوع بمناسبة قيامه بواجبه » .
 وورد حكم مقارب وإن كان مختصرا بالنسبة للعاملين الحكوميين في البند (أ) من الفقرة ١٤ من المادة ٧٦ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ والتي تحرم على العامل « قبول أى هدايا أو مكافأة أو عمولة أو قرض بمناسبة قيامه بواجبات وظيفته » . ولكن هذا الحظر في الحقيقة ليس موجها الى عملية الاقتراض في ذاتها بقدر ما هو موجه الى سد الباب ضد كل رشوة أو استغلال للمنصب تحت ستار الاقتراض . ولهذا فان المشرع العراقي وضع تنظيميا وقائيا لعملية الاقتراض لا بأس به إذ حرم على الموظف « الاستقراض لأكثر من نصف راتبه السنوي بدون اذن رئيسه » .

(هـ) تجنب كل ما من شأنه أن يؤدي الى فضيحة عامة (Scandale) فالفضائح العامة هي أخشى ما تخشاه الادارة (١) ، لأن أثرها لا يقتصر على الموظف وحده ، بل قد يمتد الى الادارة التي يعمل بها . وواضح أن ما يعتبر فضيحة في مجتمع معين وظروف معينة لا يعتبر كذلك في مجتمع آخر وظروف أخرى . والممول عليه في كل ذلك هي الظروف المحيطة بالوظيفة ، ووضعها في السلم الإداري ، وما ينافي بشاغلها من حقوق وواجبات (حكم المجلس الصادر في ٢٢ يوليو سنة ١٩٥٢ في ضمة (Bogaert et Debonne) المجموعة ، ص ٧٥٨) .

"Le scandale est ce que redoute le plus l'administration".

٤ - وثمة قاعدة عامة ، يتعين على جميع العاملين أن يضعوها نصب أعينهم ، وهي الابتعاد عن مواطن التّسبّات والريب . وقد أشار أكثر من حكم الى هذه القاعدة . وإذا كان المشرع قد حرم أمورا بعينها ، لأن من شأن مقارفة الموظف لها أن تحيط به التّسبّات بحق أو بدون حق ، فإن على الموظف أن يقيس عليها غيرها مما يمرض سمعته للخطر . ومن هذه الأمور التي ورد النص عليها صراحة في قوانين العاملين المدنيين المتتالية :

(أ) شراء عقارات أو منقولات مما تطرحه السلطات القضائية أو الادارية للبيع اذا كان ذلك يتصل بأعمال وظيفته . (ب) أن يكون للعامل مصلحة في أعمال أو مقاولات أو مناقصات تتصل بأعمال وظيفته . (ج) أن يستأجر اراضى أو عقارات بقصد استغلالها في الدائرة التي يؤدي فيها أعمال وظيفته اذا كان لهذا الاستغلال صلة بعمله . (د) أن يضارب في البورصات .

ومما ورد النص عليه صراحة في قوانين العاملين بالقطاع العام من هذا القبيل :

(أ) أن يشترك في تأسيس منشآت تمارس نفس نشاط الجهة التي يعمل بها أو يكون له نشاط من أى نوع في مثل هذه الأعمال .

(ب) أن يقترض أو يقترض من وكلاء الجهة التي يعمل بها أو متهمديها أو ممن لهم صلة بنشاطها .

(ج) أن يقبل أية مكافأة أو عمولة أو هدية من أى نوع لقاء قيامه بواجبات وظيفته .

(د) أن يجمع نقودا لأى فرد أو لأية هيئة أو أن يوزع منشورات أو يجمع أمضاءات لأغراض غير مشروعة .

(هـ) أن يشترك في تنظيم أية اجتماعات داخل مكان العمل دون إذن الإدارة .

(م ١٤ - قضاء القاديبي)

وكل هذه أمور وردت على سبيل التمثيل كما ذكرنا أكثر من مرة . وإذا كانت متصلة بالعمل وواجباته ، فإن غيرها مما لا يتصل مباشرة بالعمل يسرى عليه ذات الحكم . ويمكن أن نمثل لها : بنوع الحياة التي يحيها ، والمظهر الذي يظهر به بين الناس ، ومن يخالطهم من الأصقاء ، والأماكن التي يرتادها ، والهوايات التي يمارسها ، ومعاملته لزوجته وأولاده ، ومدى قيامه بواجبه كرجل للأسرة ، بل وسلوكه لزوجته والكبار من بناته ممن هن في رعايته . الخ . ولا يمكن أن يثار هنا مبدأ « شخصية المسئولية » على أساس أن المحاسبة التأديبية يجب أن تنصب على أمور ارتكبها الموظف بنفسه ، وأن زوجته وبناته إذا كن قد بلغن سن الرشد فهن أحرار في تصرفاتهن ، فإن هذا المنطق إذا صدق في مجال قانون العقوبات ، فإنه غير مقبول في المجال التأديبي ، لأن الحياة الخاصة للموظف تنعكس كما قلنا على مركزه الوظيفي . والقاعدة المسنم بها أن الموظف للوظيفة ، وشروط الصلاحية لشغل المنصب لا تقتصر على الموظف شخصيا ، بل تمتد الى مركزه في الأسرة وفي المجتمع ، لأنه لن يستطيع القيام بأعباء المنصب إذا فقد الهوية بين الناس . وكثيرا ما يضطر بعض كبار رجال الإدارة الى الاستقالة بسبب فضيحة تنسب الى زوجته أو أحد أفراد أسرته المقربين .

ثانيا - المشاركة في الحياة العامة

إن الموظف يجمع بين صفتين لا تحجب أحدهما الأخرى ، وهما صفته كمواطن ، وصفته كموظف ، فهو كمواطن ، له ما لغيره من المواطنين من حقوق وعليه ما عليهم من واجبات . ولكنه وهو يمارس هذه الحقوق ، ويؤدي تلك الواجبات ، مقيد بمراعاة مركزه الوظيفي . ولقد تطور مركز الموظف في هذا المجال تطورا كبيرا في خلال النصف الأول من هذا القرن . فلقد كان الاتجاه السابق يجعل الغلبة والظهور للمركز الوظيفي ، ويجعل حقوق الموظف العامة في مركز

ثانوى بحث • ثم بدأ الموظف يسترد حقوقه العامة تدريجيا وبصورة كادت تهدد المركز الوظيفى ذاته كما سنرى بعد قليل • وفيما يلى نعرض لأهم الحقوق العامة ذات الصلة بالمركز الوظيفى •

أولا - حق الموظف فى التصويت والاستفتاء :

تقوم الديمقراطية النيابية على أساس اعطاء المواطن الذى تتوافر فيه شروط معينة ، الحق فى اختيار أعضاء البرلمان ، عن طريق الاقتراع العام • ولقد سارت معظم الدول منذ مدة طويلة على اعطاء الموظف هذا الحق على أساس أنه لا يتعارض مع مقتضيات الوظيفة • ويتمثل الاتجاه الحديث فيما يلى :

(١) منح المرأة حق الانتخاب ، وهى الخطوة التى حققتها الثورة فى مصر • ومن ثم فإن الموظفة والعاملة لهن الحق فى ممارسة حق التصويت •

(ب) منح العسكريين حق التصويت ، فلقد كان التقليد القديم يجرى على حرمان العسكريين من ممارسة حق الانتخاب على أساس أنه يتعارض مع واجب الطاعة التامة التى يلتزم بها الموظف العسكرى • ولكن تبين فساد هذا الاعتبار ، لا سيما بعد أن صارت الجندية واجبا الزاميا على جميع فئات الشباب ، وبعد أن صارت الجيوش تشكل من ملايين الجنود • (ج) جعل التصويت اجباريا ، وهو حكم استحدثته الثورة فى مصر للقضاء على ظاهرة السلبية فى هذا المجال •

(د) لكل عامل وعاملة أن يبدى رأيه فى الأمور التى يطرحها رئيس الجمهورية للاستفتاء وفقا لأحكام الدستور •

والخلاصة أن استعمال الموظف لحقه فى التصويت قد غدا من قبيل الواجبات قبل أن يكون حقا (١) •

(١) تنص المادة الأولى من القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ على ما يلى :
« على كل مصرى وكل مصرية بلغ ثمانى عشرة سنة ميلادية أن يباشر بنفسه
الحقوق السياسية الآتية : =

ثانيا : حق الموظف في الترشيح : يقابل حق التصويب ، حق الترشيح للمناصب التي تشغل بالانتخاب . وهنا نصطدم بمبدأ « المتفرغ » الذي يحكم الوظيفة العامة ، والذي يتنافى مع جمع الموظف بين منصبه ، وبين منصب آخر بطريق الانتخاب . وهنا نجد أن التطور يختلف من نظام الى آخر وفقا للمذاهب الاجتماعية والسياسية التي تعتقها الدول ، وتبعا للمنصب الذي يراد شغله بطريق الترشيح ، وذلك على النحو التالي :

أولا - بالنسبة الى مقاعد البرلمان :

تجرى الخطة التقليدية على أنه لا يجوز الجمع بين الوظيفة العامة وبين عضوية البرلمان . ولقد كان الحظر مطلقا في الماضي ، ولكن التطورات الاشتراكية الأخيرة أدت الى ادخال بعض التعديل في هذا الشأن ، بلغ أقصاه في القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ (في شأن مجلس الشعب) .

وبالرجوع الى الأحكام الرئيسية التي تضمنها هذا القانون ، نجد أنه قد استحدثت المبادئ التالية :

١ - حالات لا يجوز فيها الجمع بين عضوية مجلس الشعب (١)

وبين الوظيفة العامة : وقد نص القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ على « وظائف العمد والمشايخ أو عضوية اللجان الخاصة بهما » . (مادة ٢٢ فقرة ثانية) بحيث يعتبر من ينتخب لعضوية مجلس الشعب منهم

١ - ابداء الرأي في كل استفتاء يجري طبقا لأحكام الدستور .

٢ - ابداء الرأي في الاستفتاء الذي يجري لرئاسة الجمهورية .

٣ - انتخاب أعضاء مجلس الأمة .

« وتكون مباشرة الحقوق سالفة الذكر على النحو وبالشروط المبينة في هذا القانون » .

(١) تسرى ذات الأحكام بالنسبة الى عضوية مجلس الشورى الذي استحدثت بعد تعديل الدستور سنة ١٩٨٠ .

متخليا مؤقتا عن وظيفته بمجرد توليه عمله في المجلس » ويعتبر العضو متخليا عن ... وظيفته ، بانقضاء شهر من تاريخ الفصل بصحة عضويته بمجلس الشعب اذا لم يبد رغبتة في الاحتفاظ بوظيفته . والى أن يتم التخلي نهائيا لا يتناول العضو سوى مكافأة عضوية مجلس الشعب » (مادة ٢٣) .

٢ - حالات يتعين أن يترك العضو فيها وظيفته ، وأن يتفرع لعضوية مجلس الشعب على سبيل الاعارة : وهذا هو المبدأ الذى استحدثته التنظيم الجديد ، ذلك أن جميع دساتير مصر السابقة على دستور سنة ١٩٧١ ، كانت تحرم الجمع بين عضوية البرلمان وبين الوظيفة العامة ، لتعارض واجبات المنصبين . وقد أولت المذكرة الايضاحية للقانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ هذ الأمر عنايتها حيث تقول : « كان هذا الجمع - بين الوظيفة وعضوية البرلمان - محظورا في ظل جميع الدساتير المتعاقبة منذ دستور سنة ١٩٢٣ ... وقد كان هذا المبدأ مثارا لمناقشات واسعة عند اعداد مشروع الدستور الجديد ، وقد رُئى أن تحنول معظم الكفايات الى وظائف القطاع العام مع بداية الثورة الاجتماعية في عام ١٩٦١ ، يجب أن يؤدي الى اعادة النظر في قواعد عدم الجمع . وقيل ان التفرقة بين العاملين في الحكومة وبين العاملين في القطاع العام تفرقة لا مبرر لها ، لأن القطاع العام يتبع الحكومة أيضا ... وأن اتساع مدلول الوظيفة العامة قد ينتهى الى حرمان العاملين في القطاع العام ، وهم غالبية العمال ، من حق الترشيح ، اذ سيكون على العامل في هذه الحالة أن يتخلى عن عمله مما يحول بينه وبين الترشيح ، وينفسخ المجال لذلك لعمال القطاع الخاص وللرأسمالية الوضعية وأصحاب المهن الحرة وحدهم ، وهو الأمر الذى قد يؤدي الى اهدار الضمان الدستوري الخاص بنسبة العمال و الفلاحين في المجلس . ونزولا على هذه الاعتبارات نصت المادة ٨٩ من الدستور على أنه يجوز للعاملين في الحكومة وفي القطاع العام أن يرشحوا أنفسهم لعضوية مجالس الشعب . واستحدثت هذه المادة صيغة التفرغ تحقيقا

لاستقلال عضو مجلس الشعب في أدائه واجبه في هذه الحالة . » واعمالاً لهذه المبادئ المستحدثة قام القانون رقم ٣٨ سنة ١٩٧٢ على القاعدتين التاليتين :

أولاً - جواز ترشيح العاملين في الحكومة وفي القطاع العام لعضوية مجلس الشعب ومجلس الشورى ، على أن يعتبروا معارين للبرلمان في حالة نجاحهم ، ومع الاحتفاظ لهم بمزايا الوظيفة ، وبحق العودة اليها في حالة فقد عضوية البرلمان لسبب من الأسباب . وقد تضمنت هذا التنظيم ، المواد التالية من القانون المشار اليه :

مادة ٢٤ : « اذا كان عضو مجلس الشعب أو الشورى — عند انتخابه — من العاملين في الدولة أو في القطاع العام ، يتفرغ لعضوية المجلس ، ويحتفظ له بوظيفته أو عمله . وتحسب مدة عضويته في الماعش أو المكافأة . ويكون لعضو مجلس الشعب في هذه الحالة أن يقتضى المرتب والبدلات والعلاوات المقررة لوظيفته وعمله الأصلي من الجهة المعين بها طوال مدة عضويته . ولا يجوز مع ذلك أثناء مدة عضويته بمجلس الشعب أو الشورى أن تقرر له أية معاملة أو ميزة خاصة في عمله الأصلي . »

مادة ٢٥ : « لا يخضع عضو مجلس الشعب أو الشورى في الحالة المنصوص عليها في المادة السابقة لنظام التقارير السنوية في جهة وظيفته أو عمله الأصلية ، وتجب ترقيته بالأقدمية عند حلول دوره فيها ، أو اذا رقي بالاختيار من يليه في الأقدمية ، كما لا يجوز اتخاذ اجراءات تأديبية ضد أحد أعضاء المجلس من العاملين في الدولة أو في القطاع العام بسبب أعمال وظيفته أو عمله ، أو انتهاء خدمته بغير الطريق التأديبي الا بعد موافقة المجلس طبقاً للاجراءات التي تقررهما لائحته الداخلية » .

مادة ٢٦ : « يعود عضو مجلس الشعب (أو الشورى) بمجرد

انتهاء مدة عضويته الى الوظيفة التي كان يشغلها قبل انتخابه أو التي يكون قد رقى اليها أو الى أية وظيفة مماثلة لها . »

ثانياً - جواز الجمع بين الوظيفة العامة في الحكومة أو القطاع العام وبين عضوية المجلس : وقد نظمت هذه الحالة المادة ٣٧ من القانون على النحو التالي :

مادة ٢٧ : « مع مراعاة ما هو منصوص عليه في المادتين ٣٣ و ٣٤ (١) ، يجوز للمجلس - بناء على طلب مكتبه - لاعتبارات تقتضيها المصلحة العامة ، أن يستثنى من التفرغ لعضوية المجلس كل الوقت أو بعضه :

(أ) مديري الجامعات وكلاءها وأعضاء هيئات التدريس والبحوث فيها ومن في حكمهم من العاملين في الوزارات والهيئات العامة والمؤسسات العامة التي تمارس نشاطاً علمياً .

(ب) رؤساء مجالس إدارة الهيئات النعامة والوحدات الاقتصادية التابعة لها .

(١) تنص هاتان المادتان على ما يلي :

مادة ٣٢ : « ينتع على رئيس مجلس الشعب بمجرد انتخابه رئيساً مزاولاً مهنة تجارية أو غير تجارية أو أية وظيفة عليّة أو خاصة . وإذا كان من العاملين في الدولة أو القطاع العام أو في المؤسسات التابعة للاتحاد الاشتراكي طبق في حقه حكم المادة ٢٤ مع مراعاة عدم الجمع بين ما يستحق له من مكافأة وبين مرتب وظيفته أو عمله الأصلي » .

مادة ٣٤ : « يتفرغ من ينتخب وكيلاً للمجلس لمهام الوكالة ، ويطبق في شأنه حكم المادة ٢٤ إذا كان من العاملين في الدولة أو القطاع العام أو في المؤسسات التابعة للاتحاد الاشتراكي ، أما إذا كان من غيرهم فيجذب مكتب المجلس ما يتقاضاه مقابل تفرغه .

ويتقاضى وكيل المجلس بدل التمثيل المقرر للوزراء ، وتضرب عليه أكله . ولا يجوز الجمع بين هذا البديل وما قد يكون مقرراً لوظيفته أو عمله الأصلي من بدلات » .

(ج) الشاغلين لوظيفة من وظائف الادارة العليا بالحكومة ووحداتها المحلية والهيئات العامة والمؤسسات العامة والوحدات الاقتصادية التابعة لها .

وفي هذه الحالة يطبق في شأن من يتقرر تفرغه حكم المادة ٢٤ « .

والواقع أن الخروج على المبدأ التقليدي — والذي يقضى بعدم جواز الجمع بين الوظيفة العامة وبين عضوية البرلمان — يرجع كما قالت المذكرة الايضاحية الى منع الأحزاب ، والأخذ بقاعدة تحالف قوى الشعب العاملة في نطاق الاتحاد الاشتراكي ، مع تخصيص ٥٠٪ على الأقل من المقاعد في المجالس الشعبية المنتخبة على كافة المستويات للعمال والفلاحين . ولكن بعد عودة النظام الحزبي ، فإن التنظيم السليم يقتضى الرجوع مرة أخرى الى مبدأ عدم الجمع بين المناصب الحكومية أو شبه الحكومية ، وبين عضوية البرلمان ، لمخالفة هذا الجمع للقواعد التي تحكم النظام النيابي ، ورقابة البرلمان للحكومة (١) . ولهذا فلقد كان رأينا — وما يزال — أن هذا التنظيم الجديد هو تنظيم مرحلي ، ولا نأخذ عليه الا عدم النص على تحريم الجمع بين مرتب الوظيفة ، وبين مكافأة المجلس ، لأن المفروض أن العضو الموظف يعيش من مرتبه في وظيفته التي يحتفظ له بها ، ولا يقوم بأعبائها . وإذا كانت المكافأة أكبر من مرتبه ، فإن أقصى ما يمكن التسليم به هو منحه المكافأة البرلمانية باعتباره عضواً . وفي جميع الحالات يجب أن يتحمل البرلمان المقابل الذي يتقاضاه العضو — سواء أكان مرتبه أو مكافأة العضوية — حتى يكون في وسع الجهة التي يتبعها أن تشغل وظيفته مؤقتاً كما تقضى بذلك قواعد الادارة المعروفة .

(١) وفي التنظيم الحزبي تخفى حجة نقص الكماليات أو انحصار التمثيل في فئات دون أخرى لأن الحزب يجند انصاره من بين اكبر الكماليات ، ويضن لها بوسائله المتعددة ، العمل الذي يشجعها على التضحية بوظائفها في الحكومة أو في غيرها . كما ان انصار الحزب يجيئون من جميع فئات الشعب التي تؤمن بمبادئه .

أما بالنسبة الى جواز الجمع بين وظائف معينة وبين عضوية البرلمان ، فاننا كنا ، وما زلنا ، نرى أن ذلك مما يجافي النظام البرلماني ولا نقف مع بما يقدم من حجج في هذا الصدد . وإذا كان المشرع قد سمح للعاملين في الحكومة والقطاع العام بأن يجمعوا بين وظائفهم وبين عضوية البرلمان ، فان ذلك مشروط بأن تكون الوظيفة سابقة على عضوية المجلس . أما أثناء العضوية فلا يجوز تعيين العضو في وظيفة عامة في الحكومة أو في القطاع العام ، حتى لا يتخذ هذا الاحتمال وسيلة للتأثير على الأعضاء . ولهذا نصت المادة ٢٨ من القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ على أنه « لا يجوز أن يعين عضو مجلس الشعب أو الشورى في وظائف الحكومة أو القطاع العام أثناء مدة عضويته بالمجلس ، ويبطل أى تعيين يتم على خلاف ذلك . واستثناء من ذلك ، يجوز إعادة تعيين من سبق شغله لوظيفة في الحكومة أو في القطاع العام » . وقد سبق لمجلس الدولة أن أفتى بهذا المعنى في ظل القانون رقم ١٥٨ لسنة ١٩٦٣ (الملغى) والذي كان يجيز الجمع في حالات مستثناة (١) .

٣ - على أن المشرع قد استثنى من الأحكام السابقة « رجال القوات المسلحة ، والشرطة ، وأعضاء الهيئات القضائية » . فهؤلاء « لا يجوز ترشيحهم قبل تقديم استقالاتهم من وظائفهم » . وتعتبر الاستقالة

(١) فتوى الجمعية العمومية للقسم الاستشاري في ١٦ ديسمبر سنة ١٩٦٤ (س ١٩ ، ص ١٧٢) حيث تقول انه اذا كان من المشروع للموظف في بعض الحالات ان يرشح نفسه لعضوية المجلس ، وان يجمع بين وظيفته وبين العضوية ، فان القياس العكسي غير جائز ، بمعنى انه لا يجوز ان يعين عضو مجلس الأمة - أثناء العضوية - في وظيفة مما يجوز الجمع بينها وبين العضوية . . . والهدف من ذلك وحكمته ان يظل العضو طوال مدة عضويته محتفظا باستقلاله في أداء واجباته ، والمهمة الجليلة المنوط به دون تأثير او ضغط عليه . اما اذا كان الشخص قد انتخب او اختير لعضوية مجلس الأمة وهو يشغل فعلا وظيفة من الوظائف التي يجوز الجمع بينها وبين العضوية ، فان الجمع يكون جائزا ما دامت وظيفته مشغولة ، والحظر يكون منتقيا . . اي ان عضوية مجلس الأمة لم تكن سببا لتبطله الوظيفة . . »

مقبولة من تاريخ تقديمها ، وذلك مع عدم الإخلال بالقواعد والأحكام
التي تنظم قبول استقالة رجال القوات المسلحة والشرطة » . (مادة ٣٩)
ومعنى هذا الحكم أنه لا يجوز الجمع بين الوظائف المشار إليها وبين
عضوية البرلمان ، بل أن ترك شاغل هذه الوظائف لمنصبه يعتبر شرطا
لقبول الترشيح ، بغض النظر عن نتيجة الانتخاب .

٤ - ويثير الجمع بين عضوية البرلمان وبين الوظيفة العامة ،
سواء بصورة دائمة أو مؤقتة ، بعض الصعوبات في مجال التأديب ، نظرا
للضمانات الدستورية التي يحاط بها أعضاء البرلمان . ومع ذلك فإننا
نرى أن المبادئ الآتية متعينة التطبيق :

(أ) أن الموظف العضو مسئول تأديبيا وبصورة كاملة عن جميع
أعماله كموظف ، شأنه في ذلك شأن سائر الموظفين . ولا يمكن أن يكون
لوضعه ككاتب أى أثر على اختصاصات السلطات التأديبية إذا ما
توافرت شروط التأديب ، وأن كان المشرع في القانون رقم ٣٨ لسنة
١٩٧٢ قد استحدث ضمانات لهم ضد الاساءة من قبل الجهات التي
يتبعونها، إذ نصت المادة ٢٥ منه على أنه لا يجوز اتخاذ اجراءات
تأديبية ضد أحد أعضاء المجلس (الشعب أو الشورى) من العاملين
في الدولة أو في القطاع العام بسبب أعمال وظيفته أو عمله ، أو
إنهاء خدمته بغير الطريق التأديبي ، الا بعد موافقة المجلس طبقا
للإجراءات التي تقرها لائحته الداخلية . « فالضمانة تقتصر على
استئذان البرلمان . أما الاختصاص التأديبي فيبقى كاملا للسلطة
التأديبية التي يتبعها العضو الموظف .

(ب) أما بالنسبة لعمل الموظف كعضو في البرلمان ، فإن المسئولية
بخصوصه مقرر أصلا للسلطات البرلمانية ، وذلك في حدود أحكام عدم
المسئولية والحصانة البرلمانية المنصوص عليهما في المادتين ٩٨ و ٩٩ من
الدستور الحالي . ومع ذلك ، فإننا نعتقد أن العضو الموظف يخضع
للمسئولية التأديبية إذا سلك سلوكا معيبا ينعكس على وضعه كموظف

بغض النظر عن الاجراءات التأديبية التى قد يتخذها المجلس قبله
كمضو .

ثانياً — بالنسبة الى مقاعد المجالس المحلية :

كانت القاعدة التقليدية هنا أيضاً تقضى بمدم الجمع
بين الوظيفة العامة وبين عضوية المجلس المحلى (مجلس
المحافظة أو المركز أو المدينة أو الحى أو القرية) عن طرق الانتخاب .
ولكن القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ — أو على الأقل تفسيره الحكومى —
قد خرج على هذه القاعدة ، وذلك لأن المشرع قد ربط فى تشكيل المجالس
المحلية الجديدة ، بين تنظيمات الاتحاد القومى أولاً والاتحاد الاشتراكى
ثانياً ، وبين تكوين المجالس المحلية ، بمعنى أنه قد أوجب اختيار الأعضاء
المنتخبين فى المجالس المحلية من بين لجان التنظيم الشعبى . ولما كان
كل من القانون الأساسى للاتحاد القومى ، والاتحاد الاشتراكى ، يسمح
للموظف بأن يكون عضواً فى مختلف لجان التنظيم الشعبى ، فإن التقليد
جرى على اختيار الأعضاء المنتخبين من بين الموظفين وغيرهم ، اذا
ما كانوا أعضاء فى لجان الاتحاد الاشتراكى (١) .

ولم يخرج القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ (قانون الحكم المحلى)
عن التقليد السابق . فبالرغم من اقراره مبدأ تشكيل المجالس
المحلية الجديدة — على جميع مستوياتها — عن طريق الانتخاب المباشر ،
لأول مرة فى تاريخنا ، فإنه قد سمح للموظفين بأن يكونوا أعضاء فى تلك
المجالس ، بشروط معينة أوردتها المادة ٧٥ من القانون المشار اليه .
فهذه المادة قد أوردت الشروط التى يتعين توافرها فحين يترشح نفسه
لعضوية المجالس المحلية بمختلف مستوياتها ولم تمنع الجمع بين العضوية
وبين الوظيفة كأصل عام ، بل وضعت بعض القيود بالنسبة الى بعض

(١) ولقد انتقدنا هذا التقليد من اول الأمر فى مؤلفنا « مبادئ القانون
الإدارى » فى طبعاته الصادرة بعد سنة ١٩٦٠ ، ولكن التقليد جرى على
عكس ذلك حتى الآن .

الوظائف العامة التي تحيط بها اعتبارات خاصة ، ورد النص عليها في الفقرات الثلاث الأخيرة من المادة المشار إليها حيث تقول : « ولا يجوز لأفراد القوات المسلحة أو الشرطة أو أعضاء الهيئات القضائية الترشيح لعضوية المجالس المحلية قبل تقديم استقالاتهم من وظائفهم » .

كما لا يجوز للعمد أو المشايخ أو رؤساء الوحدات المحلية أو مديري المصالح أو لرؤساء الأجهزة التنفيذية في نطاق هذه الوحدات الترشيح لعضوية المجالس المحلية للوحدات المحلية التي تدخل في نطاق اختصاص وظائفهم قبل تقديم الاستقالة منها .

ومع مراعاة القواعد المنظمة للاستقالة من القوات المسلحة والشرطة ، تعتبر الاستقالة المشار إليها في الفقرتين السابقتين مقبولة بمجرد تقديمها ، ويتضح من صياغة هذه الفقرات أن المشرع قد جعل الأصل جواز جمع الموظف بين عمله وبين عضوية المجالس المحلية ، لأن الحظر ورد على وظائف معينة بالذات ، فتكون الإباحة واردة على ما عداها . وتشمل قائمة الوظائف التي ورد عليها النص صراحة ، الوظائف التقليدية التي تكاد تجمع النظم المختلفة على حرمان شاغلها من المناصب النيابية ، وأهمها الوظائف ذات الطابع العسكري ، ورجال القضاء . أما المناصب الأخرى ، فقد رأى المشرع تحريم الجمع بينها وبين عضوية المجالس المحلية لصعوبة التوفيق بين واجبات كل من المنصبين .

وإذا كان المشرع قد سمح لشاغلي بعض الوظائف العامة ، بالترشيح لعضوية المجالس المحلية ، فإنه قد سمح بالمقابل لأعضاء المجالس المحلية المنتخبين بشغل المناصب العامة بشروط نصت عليها الفقرة الأخيرة من المادة ٩١ من قانون الحكم المحلي حيث تقول : « ولا يجوز تعيين أعضاء المجلس المحلي في وظائف وحدات الحكم المحلي أو نقلهم إليها أثناء عضويتهم إلا بموافقة ثلثي أعضاء المجلس المحلي المختص ، وأغلبية أعضاء المجلس المحلي للمحافظة (١) » . فالحظر هنا ينصب على

(١) واضح أنه إذا كان العضو المطلوب تعيينه هو عضو بمجلس المحافظة ، فإنه يعين موافقة ثلثي أعضاء مجلس المحافظة .

وظائف وحدات الحكم المحلي . أما غيرها من الوظائف فيسرى عليها الحكم العادم . هذا وقد أعاد المشرع النص على ذات الأحكام في المادة ٧٥ معجلة من قانون الحكم المحلي الجديد رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ . وكان رأينا وما يزال أن تقوم عضوية المجالس المحلية على أساس التفرغ (١) ، لأنها بمثابة « المشغل » الذي ينتقى منه أعضاء البرلمان . وكل هذا منوط بالتنظيم الحزبي كما ذكرنا أكثر من مرة .

ثالثا - المشاركة في النشاط الحزبي :

ارتبطت الديمقراطية النيابية في التطبيق بالنظام الحزبي ، حتى قيل بأنه لا يمكن ممارسة الديمقراطية النيابية بلا أحزاب سياسية أو تنظيمات شعبية أيا كانت تسميتها (٢) . وهنا أثر موضوع السماح للموظفين بالانتماء الى عضوية الأحزاب ، واختلفت الدول في المسلك الذي انتهجته :

(أ) فبعضها أوجب انتماء الموظفين الى الحزب الحاكم كما كان الشأن في ألمانيا النازية . وبعض الدول الماركسية لا تعين في معظم الوظائف العامة - لا سيما الوظائف الرئيسية - الا من كان ينتمى الى الحزب الشيوعي .

(ب) وبعض الدول تحرم على الموظف الانتماء الى أي حزب . ولقد رأينا أن قانون التوظيف الليبي ينص صراحة على منع الموظف من « الانتماء الى أي حزب سياسي أو الاشتراك في مظاهرات حزبية أو دعايات انتخابية » ، وقد ورد نص مماثل في قانون التوظيف السوري الذي أوردناه فيما سلف . كما ورد ذات الحظر في المادة ٥٩ من القانون الاتحادي رقم ٨ لسنة ١٩٧٣ في دولة الامارات العربية المتحدة ، وفي الفقرة (ج) من المادة ٧٨ من القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٨٢ في المملكة الأردنية الهاشمية .

(١) على الأقل بالنسبة الى المستويات العليا من المجالس المحلية .
(٢) في التفاصيل راجع مؤلفنا « في القانون الدستوري » ، أو « السلطات الثلاث في الدستور العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الاسلامي » في أي من طبعاتها المتعددة .

(ج) وبعضها يحرم الانتماء الى حزب بعينه : فيشترط القانون السويسرى والبرتغالى على كل موظف يتقدم لشغل وظيفة عامة ، أن يقدم اقرارا بأنه لا يؤمن بالشيوعية (declaration d'anti-communisme) كما يحرم القانون الهولندى على الموظفين الانتماء الى الحزب الشيوعى (*) . وفى الولايات المتحدة الأمريكية ، حرم على الموظفين بمقتضى قانون صادر سنة ١٩٣٩ ، الانتماء الى أى تنظيم سياسى يعارض النظام الاجتماعى وهو موجه بصفة أساسية الى الأحزاب الشيوعية والفاشستية .

(د) وبعض الدول مثل فرنسا تسمح بحرية الانضمام الى الأحزاب المشروعة ، بحيث لا يمكن المساس بموظف لمجرد انتمائه لأحد الأحزاب القائمة (حكم مجلس الدول الفرنسى الصادر فى ١٠/١/١٩٥٤ فى قضية (Guille) المجموعة : ص ٤٩٦) .

(هـ) وفى مصر تغير الوضع بعد الثورة عنه قبلها : ففى ظل القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ ، كانت المادة ٧٧ منه تقضى بأنه « لا يجوز للموظف أن ينتمى الى حزب سياسى أو أن يشترك فى تنظيم اجتماعات حزبية أو دعايات انتخابية ، ويعتبر مستقيلا كل من رشح نفسه بصفة حزبية لعضوية البرلمان من تاريخ ترشيحه » . ولم يرد مقابل لهذا النص فى قوانين العاملين اللاحقة التى أشرنا اليها ، سواء بالنسبة للعاملين للحكوميين أو العاملين فى القطاع العام . ولقد تطور الوضع بالنسبة للعاملين بمختلف فئاتهم منذ قيام الثورة على النحو التالى :

فى المرحلة الأولى : كان مسموحا للعاملين — بصفة عامة — بالانضمام

(١) مطول بلاتنى فى الوظيفة العامة ، المرجع السابق : ص ٨٧ .
وراجع من بحوث المعهد الدولى للعلوم الادارية المطولة ، والتى تنشر ترجمتها مجلة العلوم الادارية التى تصدرها الشعبة المصرية للمعهد الدولى للعلوم الادارية ، بحثا بعنوان « عمال الادارة العامة ومقتضيات التطور الاجتماعى الحديث » . يعالج باستفاضة جميع هذه المشاكل .

نشر الجزء الأول منه فى العدد الثانى من السنة الثمانية عشرة ، اغسطس سنة ١٩٧٠ ، ص ٢٢٧ وما بعدها .

الى تنظيمات الثورة الثلاثة ، ونعني بها هيئة التحرير ، ثم الاتحاد القومى ، ثم الاتحاد الاشتراكى .

فى المرحلة الثانية : بعد قيام « المنابر » ثم « التنظيمات السياسية الثلاثة » ثم « مرحلة الأحزاب الثلاثة » بقى الوضع كما كان عليه فى ظل الاتحاد الاشتراكى ، لأنه كان مفروضا على الأحزاب الجديدة أن تمارس نشاطها فى نطاق فلسفة « تحالف قوى الشعب العاملة » وأن تلتزم بالمادة الخامسة المنصوص عليها فى الدستور والتي ترسى دعائم فلسفة الاتحاد الاشتراكى . وهذه المبادئ جميعها كانت لا تجول بين الموظفين والعاملين وبين الانضمام الى الأحزاب الجديدة .

المرحلة الثالثة : وهى مرحلة الانطلاق فى تكوين الأحزاب السياسية ، والعدول عن صيغة « الاتحاد الاشتراكى العربى » : لقد كان رأينا الذى أعلنه أكثر من مرة أنه لم يكن يتفق مع المادة الخامسة من الدستور أن تنشأ أحزاب سياسية متعددة ، فصيغة « الاتحاد الاشتراكى » كانت صيغة بديلة من نظام تعدد الأحزاب (١) . ولهذا طالبنا بالغاء المادة الخامسة ، واصدار قانون ينظم كيفية تكوين الأحزاب الجديدة ، وشروط العضوية فيها . وأن يتولى كل حزب اعداد برامجه ، وكل ذلك فى نطاق « فكرة النظام العام » كما هو الشأن فى الدول التى تطبق نظام تعدد الأحزاب . ولكن تطور الأحداث فى مصر قد انتهى الى تفسير المادة الخامسة

من الدستور بما يسمح بقيام الأحزاب السياسية . وفى أعقاب حوادث الشعب والتخريب التى حدثت يومى ١٨ و ١٩ يناير سنة ١٩٧٧ ، أصدر رئيس الجمهورية — بالاستناد الى المادة ٧٤ من الدستور (٢) — القرار

(١) ولم يكن هذا مجرد رأى فقهى ، بل انه الرأى الذى كان سائدا عند اعداد مشروع الدستور ، وقد شارك المؤلف فى اعداد هذا المشروع .
(٢) تنص هذه المادة على ما يلى : « لرئيس الجمهورية — اذا قام خطر يهدد الوحدة الوطنية أو سلامة الوطن أو يعوق مؤسسات الدولة عن اداء دورها الدستورى ، أن يتخذ الاجراءات السريعة لمواجهة هذا الخطر ، ويوجه بيانا الى الشعب ، ويجرى الاستفتاء على ما اتخذه من اجراءات خلال ستين يوما من اتخاذها » .

بقانون رقم ٢ لسنة ١٩٧٧ والذي نص في مادته الأولى على أن « حرية تكوين الأحزاب مكفولة طبقا لما ينص عليه القانون الخاص بإنشاء الأحزاب حال صدوره من السلطة التشريعية » وقد طرح هذا القرار بقانون على الشعب في الاستفتاء ، ووافق عليه بما يشبه الإجماع . وعلى الرغم من موافقة الشعب في الاستفتاء المشار اليه على مبدأ حرية تكوين الأحزاب على النحو السابق ، فإن رئيس الجمهورية قد أعاد طرح ذات الموضوع على الاستفتاء الثاني الذي تم في ١١ أبريل سنة ١٩٧٩ ، بين عدة موضوعات أخرى . واستنادا الى الموافقة الشعبية في الاستفتاء تم تعديل الدستور في ٢٢ مايو سنة ١٩٨٠ ، ونصت المادة الخامسة المعدلة على أن « يقوم النظام السياسي في جمهورية مصر العربية على أساس تعدد الأحزاب ... » .

ولكن القوانين التي تنظم الأحزاب في مصر قد صدرت قبل هذا التعديل الدستوري الأخير كما ذكرنا . فالقانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ (المعدل بمقتضى القوانين رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٨ - « بشأن حماية الجبهة الداخلية والسلام الاجتماعي » ، والقانون رقم ٣٦ لسنة ١٩٧٩ « بتعديل أحكام القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ » ، وأخيرا بالقانون رقم ٣٠ لسنة ١٩٨١) . وقد حددت المادة ٤ معدلة من القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ الشروط اللازمة لتأسيس أو استمرار أى حزب سياسى^(١) ، كما وضعت المادة ٦ من القانون رقم ٣٦ لسنة ١٩٧٩ الشروط التي يجب أن تتوافر فيمن ينتمى الى حزب سياسى معين ، ويعيننا منها الفقرة الثالثة من هذه المادة والتي تشترط في عضو الحزب « ألا يكون من أعضاء الهيئات القضائية ، أو من ضباط أفراد القوات المسلحة أو الشرطة أو من أعضاء الرقابة الادارية أو المخابرات العامة أو من أعضاء السلك السياسى أو القنصلى أو التجارى » ويستدل من هذا النص بمفهوم المخالفة أن غير

(١) راجع الشرح التفصيلى لهذا القانون في مؤلفنا « السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة » وفي الفكر السياسى الاسلامى ، الطبعة الخامسة - سنة ١٩٨٦ ، ص ٦٦٨ وما بعدها .

هؤلاء من الموظفين العموميين يجوز لهم الانتماء الى الأحزاب ، وهو التفسير المطبق حاليا ، اذ ينتمى كثير من الموظفين الى الأحزاب السياسية القائمة ، ومنهم من يشغل مناصب قيادية في الجهاز الادارى ، ويجب على رأسهم المحافظون ، وقيادات الادارة المحلية (الحكم المحلى) والقيادات الجامعية ... الخ وكان رأينا — وما يزال — أنه من المصلحة تحييد كثير من الوظائف القيادية في الجهاز الادارى بالنسبة للنشاط الحزبى ، لأن الجهاز الادارى هو أداة الحزب الحاكم فى تنفيذ سياسته . ولو اصطبغ الجهاز الادارى بصبغة حزبية معينة ، لتعيق أن يتغير هذا الجهاز بتغير الحزب الحاكم ، وهو الأمر الذى يفقد الجهاز الادارى صفة الاستمرارية والحياد . ولهذا حرمت بعض النظم — ومنها بعض الدول العربية كما رأينا — على الموظفين جميعا الاشتغال بالعمل السياسى ، لا سيما فى صورته الحزبية .

وفى جميع الحالات فان من حق كل موظف — كسائر المواطنين — أن يستعمل حقه كناخب ، وأن يبدى رأيه فى الشئون العامة لوطنه ، فى حدود اللائق والمتعارف عليه . ويندرج فى نطاق ذلك حقه فى كشف الأخطاء وتقديم المقترحات البناءة . ولكن ذلك لا يحرره من واجب الطاعة قبل رؤسائه كما أكدت المحكمة الادارية العليا فى أحكامها التى أوردناها فيما سبق . ولهذا فان كل عامل يسأل تأديبيا اذا ارتكب — أثناء ممارسة حقوقه السياسية — أى خطأ مسلكى لا يتفق ووضع الوظيفة ، كاستغلال سلطاته اذا كان يشغل مناصبا قياديا فى حزب معين لا سيما الحزب الحاكم ، سواء لصالح أنصاره أو لنفسه .

ولمذ كان مسموحا لمعظم العاملين بأن يخوضوا المراكز الانتخابية سواء للوصول الى المناصب القيادية داخل الأحزاب أو لشغل مقاعد البرلمان ، فان على الموظف أن يلتزم حدود الاعتدال فى أثناء الدعاية لنفسه أو فيما يتعلق بتجريح غيره ، والا تعرض للعقاب التأديبى . ولقد أقر مجلس الدولة الفرنسى هذه القاعدة بالنسبة للموظفين الذين ينتمون

الى الأحزاب السياسية ، عند مشاركتهم في المارك الانتخابية لصالح
الأحزاب التي ينتمون اليها • وقضاؤه في هذا الشأن قديم ومستقر (١) •

رابطا - النشاط النقابي :

إذا كان من المسلم به اجماعا - على وجه التقريب - في دول العالم
أجمع للعمال في المشروعات الخاصة بحق تكوين النقابات ، فان ذات الحق
لم يتقرر لموظفي الحكومة وعمالها الا منذ تاريخ قريب ، لما استقر في
الأذهان من أن العمل النقابي يتناقى مع الولاء الوظيفي • ولكن تبين
فيما بعد أن هذا التخوف مغالي فيه ، فسمحت كثير من الدول للموظفين
والعمال الحكوميين بتكوين نقابات أو الانضمام إلى النقابات القائمة
لدرجة أن كتيب الموظف الصادر في بريطانيا يحث الموظف الجديد على
الانضمام الى النقابات المناسبة ، وممارسة نشاطه النقابي من خلالها (٢) •
وفي مصر لم تنص قوانين التوظيف المتلاحقة ، ٢١٠ لسنة ١٩٥١ و ٤٦
لسنة ١٩٦٤ و ٥٨ لسنة ١٩٧١ و ٤٧ لسنة ١٩٧٨ على الحق النقابي لموظفي
الدولة • وبالتالي فان الوضع بالنسبة للموظفين والعاملين في الوقت
الحاضر ، يخضع للمبادئ التالية :

(١) بالنسبة للأطباء والمهندسين والمحامين ... الخ ، فانهم ينتمون
الى نقاباتهم المهنية الزاما ، لأن الانضمام الى النقابة المهنية شرط مسبق
لممارسة المهنة • والموظفون من هذا النوع يخضعون للقواعد التأديبية
التي تحكم وظائفهم ، ويخضعون أيضا للتأديب داخل نقاباتهم عن الأخطاء

(١) راجع من احكام مجلس الدولة الفرنسي في هذا الخصوص :
حكمه الصادر في ٣١ يناير سنة ١٩١٩ في قضية (Terrisse)
المجموعة ص ١٠٨ ، وفي ١١ يناير سنة ١٩٣٥ في قضية (Bouzanquet)
المجموعة ص ٤٤ ، وفي ١١ يوليو سنة ١٩٢٩ في قضية (Ville
d'Armentière) المجموعة ص ٤٦٨ وفي ٢٠ فبراير سنة ١٩٥٢ في
قضية (Magrin) المجموعة ص ١١٧ •

(٢) راجع في التفاصيل مؤلفنا « مبادئ علم الإدارة العامة » في أي
طبعة من طبعاته الأربع •

المهنية وفقا لقواعد ممارسة المهنة ، ومجال المسئوليتين مستقل ، فلا تستبعد احدهما الاخرى .

(ب) بالنسبة للنقابات العمالية : كان ينظمها القانون رقم ٦٢ لسنة ١٩٦٤ (في شأن تعديل بعض أحكام قانون العمل الصادر بالقانون رقم ٩١ لسنة ١٩٥٩) ولقد نص قرار رئيس الجمهورية رقم ١٩٠٠ لسنة ١٩٦٢ (في شأن تطبيق أحكام الباب الرابع من قانون العمل الصادر بالقانون رقم ٩١ لسنة ١٩٥٩ على عمال الحكومة والمؤسسات العامة والوحدات الادارية ذات الشخصية الاعتبارية المستقلة) على السماح لعمال الادارة العامة بالانضمام الى النقابات العمالية . وعلى هذا الأساس ، واستنادا الى القرار الجمهوري المشار اليه ، صار من حق عمال الحكومة والمؤسسات العامة والوحدات الادارية ذات الشخصية الاعتبارية المستقلة أن يكونوا نقابات عمالية طبقا لأحكام الباب الرابع من قانون العمل .

ولقد ألغى القانون رقم ٦٢ لسنة ١٩٦٤ ، وأعيد تنظيم هذا الموضوع بمقتضى القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٧٦ (باصدار قانون النقابات العمالية) الذي أقر المبادئ التي استقرت في هذا الشأن قبل صدوره . وقد نصت المادة الثانية من القانون الجديد على أن أحكامه تسرى على : (أ) العاملين المدنيين في الحكومة ووحدات الحكم المحلي والهيئات العامة . (ب) العاملين بالقطاع العام . (ج) العاملين بالقطاع الخاص . (د) العاملين بالقطاع التعاوني . (هـ) عمال الزراعة . (و) عمال الخدمة المنزلية . كما نصت المادة الثالثة من ذات القانون على حرية العامل في الانضمام الى المنظمة النقابية المختصة أو الانسحاب منها . على أن المشرع قد استثنى من حق الانضمام الى النقابات العمالية فئات معينة من العاملين ، أورد الطوائف التي ينتمون اليها ، وترك تحديدهم لوزير القوى العاملة والتدريب المهني ، حيث أوجبت الفقرة (هـ) من المادة ١٩ من انقانون المشار اليه ألا يكون المنضم الى النقابة العمالية « من بين فئات العاملين الذين يصدر بتحديدهم قرار من الوزير المختص بالاتفاق مع الاتحاد العام لنقابات

العمال من بين الطوائف الآتية : ١ — العاملین المختصين أو المفوضين في ممارسة كل أو بعض سلطات مجلس الادارة أو رب العمل وذلك خلال فترة مباشرة هذه السلطات . ٢ — العاملین الشاغلين لوظائف مستوى الادارة العليا في الحكومة و وحدات الحكم المحلي والهيئات العامة والقطاع العام . ٣ — رؤساء وأعضاء مجالس ادارة القطاعات والهيئات والشركات فيما عدا أعضاء مجالس الادارة المنتخبين عن العمال .

وبطبيعة الحال ، فإن العمال الحكوميين الذين يجوز لهم الانضمام الى نقابة عمالية ، يسمح لهم بممارسة جميع أوجه النشاط النقابي التي حددها المشرع بالنسبة الى المستوى الذي يصلون اليه . ومن المسلمات أيضا أنه ليس للنقابة العمالية أن تستهدف إلا الأغراض المنصوص عليها في القانون وفي نظامها الأساسي . ومن ثم فإن العمال الحكوميين الذين ينتمون الى نقابات عمالية ، عليهم أن يحترموا نظام النقابات التي ينتمون اليها ، والا تعرضوا لنوعين من المسؤولية : مسؤولية تجاه النقابة وفقا للقواعد التي تحكمها ، ومسؤولية داخل الوظيفة العامة اذا كان من شأن الاخلال بالواجبات النقابية مساس بالمركز الوظيفي . وبهذا المعنى قضى مجلس الدولة الفرنسي — حيث يتمتع الموظف الفرنسي بالحرية النقابية الكاملة — بأن استعمال الحقوق النقابية لتحقيق أغراض سياسية ، يستوجب العقاب التأديبي (حكمه في ١٤/٣/١٩٥٨ في قضية (Etienne) المجموعة ص ١٦٧) وأن ممارسة الحقوق النقابية بما يهدد السير العادي للمرفق العام ، يعتبر خطأ تأديبيا (حكم المجلس في ٨/٦/١٩٦٢ في قضية (Ministre des P. et T.) مجموعة دالوز ، سنة ١٩٦٢ . ص ٤٩٢) وتصدق ذات المبادئ في مصر .

خامسا - ابداء الراى فى الأمور العامة :

ان من حق الموظف أن يعبر عن رأيه فى الأمور العامة والخاصة ،
بمختلف وسائل التعبير ، قولا ، وكتابة ورسمًا . . . الخ (١) . وأن
يستعمل وسائل الاعلام المقررة فى هذا الصدد . ولكن على الموظف
وهو يمارس هذا الحق ، أن يتذكر دائما أنه موظف عام . ومن ثم فانه
لا يحق له فى صدد النقد أن يكشف المعلومات التى تصل اليه بحكم
عمله ، حتى ولو لم تكن من قبيل الأسرار على النحو السابق ، وألا يضل
به الأمر الى حد مهاجمة رؤسائه أو الادارة التى ينتمى اليها . ولقد
تسارت بعض القوانين العربية التى أوردناها فيما سلف الى كيفية
ممارسة الموظف لحقه فى نشر بعض المقالات فى الصحف . ولقد أقر
مجلس الدولة الفرنسى شرعية الجزاء الموقع على موظف هاجم زملاءه
فى الصحف (حكمه فى ١٩٣٨/٦/٢٩ فى قضية (Mouzon) المجموعة ،
ص ٥٩٦) وعلى آخر ضمن مقالا نشره تماييز تعتبر قذفا بالنسبة
للادارة (١) (حكمه فى ١٩٥٤/٢/٥ فى قضية (Addad Abdelkader)
المجموعة ص ٧٨) .

ومن التطبيقات الطريفة لهذا الأمر ، الموضوع التالى الذى أدى
الى صدور حكم المحكمة الادارية العليا فى ٢١ يونية سنة ١٩٥٨
(س ٣ ، ص ١٤٣١) ويتعلق بمدى مسئولية الموظف عما يسجله فى
مذكراته الخاصة من خواطر وخلجات !! فقد دأبت احدى المدرسات
على أن تسجل « بأجندتها الخاصة » تفاصيل علاقة لها مع أحد الشبان .

(١) - تنص المادة ٣٥ من دستور سنة ١٩٦٤ بهذا الصدد على ما يلى :
« حرية الراى والبحث العلمى مكفولة ، ولكل انسان حق التعبير عن رأيه
ونشره بالقول أو الكتابة أو التصوير أو غير ذلك فى حدود القانون . » وتنص
المادة ٤٧ من الدستور الحالى (دستور سنة ١٩٧١) على ان « حرية الراى
مكفولة . ولكل انسان التعبير عن رأيه ونشره بالقول أو الكتابة أو التصوير
أو غير ذلك من وسائل التعبير فى حدود القانون ، ولتتعد الذاتى والنقد
البناء ضمانا لسلامة البناء الوطنى . »

وقد حدث أن ضببطت هذه الأجندة ، واعترفت المدرسة بملكيتها لها ، وقدمت للمحاكمة بسببها ، وصدر قرار بفصلها من مجلس التأديب الابتدائي ، وتأيد أمام مجلس التأديب الاستثنائي . ولكن المحكمة الادارية قضت بإلغاء قرار الفصل السابق وقالت : « انه اذا خلت المدعية الى نفسها ، وأعلت تفكيرها ، وظلت تخاطب ذاتيتها ، وتناجيه في مفكرة خاصة ، وتخفت من انقيود في التعبير عن خطراتها كفتاة في سن ما قبل الزواج ، وتبسطت في هذا الحديث الذي يلجأ اليه المرء عادة كلما خلا الى نفسه ، فاستهدفت أن تنفس عن نفسها أو تحاسبها دون أن تستهدف رصد الحقيقة ، ثم استودعت هذه المفكرة مكن سرها ، فانه لا تثريب عليها في خلوتها هذه مادامت لم تتخذ من المظاهر الخارجية ما يمتد إليها يد القانون ٠٠٠ وليس مطلوبا من المدعية — كموظفة عامة — أن تتجرد من أحاسيسها وتترهب في محرابها ، فكل ما للموظيفة عليها من حقوق أن تخلص في عملها ، ولا تجنح في عواطفها ، فتتهاوى الى التبذل والامتهان ، وتخل بسمعتها الوظيفية » .

ولقد أقرت المحكمة الادارية العليا هذا الحكم ، وقالت ان المنسوب الى المدرسة « لا يخرج عما سجلته في مفكرتها الخاصة من خواطر كانت تنتابها وهي بين يدي نفسها ، وفي وقت لم تقدر فيه أن مثل هذه المفكرة الخاصة ستكون في يوم من الأيام في يد الغير . ومع ذلك فانه يبين مما سجلته المدعية من مشاعر وأحاسيس في تلك المفكرة الخاصة أنها قد انتابتها عاطفة نحو الشخص الذي أشارت اليه فيها ، وأنها تتنازعها في الليالي والأيام نوازع نفسية كانت ترجو أن تنتهي الى علاقة شريفة كما تطمح أي فتاة ، وأنها كانت تسجل أولا بأول سلوك هذا الشخص حيالها ، وأنها كانت تحلل وتحكم على سلامة هذا المسلك أو عدم سلامته نحوها ، وشرف هذا المسلك أو عدم شرفه قبلها أولا بأول ، وأنها كانت تعاني في نفسها ألما شديدا وهي تصطرع فيها نوازع شتى ، حتى اذا تبين لها أن قصده غير برئ ، وأنه أخلف ظنها ، لفظته نهائيا ، وعلى الرغم مما كانت تعانيه نفسيا بسبب ذلك . وان دل هذا على شيء فلا يدل الا على متانة خلق فتاة في مثل سنها وتجاربها . كانت تأمل

— كما تأمل كل فتاة — في أن تتزوج من فتى يليق بها • فلما تبين لها عكس ذلك تغلبت على عاطفتها ، وسلكت السبيل السوى الذى هداها اليه عقلها وايمانها ، ولا ريب في أن هذا المسلك من جانب المدعية ، لا يكون بحال أركان التهمة الادارية المنسوبة اليها ، بل هسلك يشرفها ولا يعيها • • • » • ونترك جانباً موضوع « الدليل » ، فقد ناقشناه في الباب المخصص للاجراءات الادارية • وإذا كان التعبير عن الرأى قد انصب في هذه الحالة على أمر يتصل بالمسائل الخاصة ، فان ذات الحكم يصدق فيما يتصل بالأمور العامة • كابداء الرأى في تجربة من التجارب الاجتماعية ، أو كيفية أداء احدى المصالح أو الادارات لعملها ، أو اقتراح تنفيذ مشروع معين • الخ ولكن على الموظف وهو يفعل ذلك أن يراعى مبادئ النظام العام في مصر وعلى رأسها ما نص عليه في الدستور من أن « الاسلام دين الدولة ، واللغة العربية لغتها الرسمية » • ومن ثم فان ابداء الرأى يجب أن يدور في هذا الفلك ولا يتجاوزه • ولهذا فان الموظف الذى يدعو الى فكر مخالف تحت شعار « حرية الرأى » يعرض نفسه للجزاء التأديبية فضلاً على الجزاءات الأخرى ، كمن يهاجم الفكر الاشتراكي ، أو يسفه الدين ويدعو الى الالحاد ، أو يحبذ التحلل من الروابط الأسرية • الخ •

ثالثاً — الولاء للدولة ولنظام الحكم القائم

١ — لقد عرضنا لهذا الأمر بمناسبة أداء الموظف لعمله • ولكن هذا الالتزام يتابع الموظف والعامل في حياتهما الخاصة ، بمعنى أن تنفيذ الأوامر وفقاً لسياسة الدولة والحكومة لا يكتفى للقول بأن الموظف قد أدى واجبه ، لأنه ملتزم أيضاً في حياته الخاصة بأن يكون مسلياً مطبقاً لهذا الولاء • والقدر الأدنى يتمثل في عدم مهاجمة نظام الدولة وفلسفتها الاجتماعية في الجلسات الخاصة ، أو في الاجتماعات العامة ، وعدم القيام بالتصرفات التى تسيء الى سمعة الدولة في الدخل أو الخارج • ولا يقتصر الأمر هنا على تحريم الاتصال بأعداء الدولة مما يعاقب عليه

قانون المعقوبات ، بل يمتد ليشمل كل تصرف يكون من شأنه النيل من سلامة النظام أو تجريحه في الداخل أو الخارج (١) .

٢. — وإذا كان هذا المعنى واضحاً ، فإن بعض الظروف المعاصرة قد تخلق أوصاعاً تجس بعض الموظفين بالرغم منهم يدينون باخر من ولاء ويتجنى ذلك في الحالات الآتية :

أولاً — الموظفون اليهود في الدول العربية :

إن حرية العقيدة كان المبدأ الذي رفعه العرب منذ أشرق فجر الاسلام على الامه العربية ، وقبل ان تسجله الدول المعاصرة في دساتيرها حبراً على ورق . ودليل ذلك ان اليهود عذبوا ، وشردوا ، وانتهكت أعراسهم ، وقتلوا في جميع بقاع الأرض ، الا في الوطن العربي الذي وجدوا فيه الحماية والأمن . ولكن الحركة الصهيونية منذ أواخر القرن الماضي ، قلبت تلك الأوضاع رأساً على عقب ، لا سيما بعد أن نجحت في اقتطاع بقعة عزيزة من جسد الأمة العربية ، وشردت أبناءها منها . ثم انقلبت تشيع الدمار والخراب في باقي أجزاء الوطن العربي . وبالرغم من مسلك الصهيونية الغادر ، فإن العرب — جرياً مع تقاليد الاسلام السمحة — مازالوا يميزون بين اليهودية كدين، والصهيونية كحركة عنصرية استعمارية . ولهذا فمازال اليهود يمارسون حقوقهم العامة في الدول العربية التي ينتمون اليها . ولقد رفعت الصهيونية شعار « الانتماء اليهودي الى اسرائيل » بمعنى أن كل يهودي — أينما كان وطنه — يدين بالولاء لاسرائيل أولاً . وهذا مبدأ في غاية الخطورة ، ولا يمكن للدول العربية أن تتهاون فيه . وكل موظف،

(١) من التطبيقات الطريفة في قضاء مجلس الدولة الفرنسي بهذا الخصوص حكه الصادر في ١٩٥٢/١١/٥ في قضية (Vrecond) بشرعية المعقوبة الموقعة على موظف فرنسي رفض المشاركة في الاحتفالات بذكرى ١١ نوفمبر سنة ١٩١٨ .

“ Le refus de participer aux cérémonies Officiels commémoratives de 11 November 1918 ”.

أو عامل يهودى يستجيب لهذا الاغراء يعرض نفسه لجميع أنواع العقوبات .

ثانيا - الموظفون الذين يندون بفلسفات اجتماعية مستوردة :

فقد ساد العالم في أعقاب الحربين العالميتين الأولى والثانية فلسفات اجتماعية تجعل الولاء لها مقدما على كل ولاء آخر ، ومن ذلك الفاشستية والنازية والماركسية . ولهذا صدرت في كثير من الدول — كما رأينا — تشريعات لمواجهة هذا الخطر . وقد أثبتت الأحداث أن الأمر ليس تخوفا نظريا مبالغا فيه . بل يمثل خطرا حقيقيا . ولقد أقر مجلس الدولة الفرنسى بشرعية العقوبة الموقعة على موظف فرنسى أعلن في اجتماع عام ، أن « العلم الأحمر ، سوف يسود على العلم المثلث الألوان الحقيقى !! » (١) . وهنا يجب أن نوضح الفارق بين الايمان بأية فلسفة اجتماعية ، وبين الولاء للدولة وللنظام الذى يعمل له الموظف . فقد يعمل الموظف في نظام جمهورى وهو يؤمن بالملكية أو انعكس ، وقد يؤمن بالنظام الاشتراكى أو النظام الرأسمالى ، وعليه أن يؤدى عمله بالاخلاص التام بغض النظر عن عقيدته الشخصية . وإذا لم يستطع فعله ترك العمل ، لكى يسترد حقه كاملا في الدفاع عما يعتقد أنه الحق .

ثالثا - حالة الجنسية المزدوجة :

تسمح بعض التشريعات لمواطنيها بأن ينتموا في الوقت ذاته الى جنسية أخرى . ونظرا لدعوة الوحدة التى ترفع جمهورية مصر العربية رايها ، فانها قد ضمنت قوانين التوظف المتتالية نضا يسمح بتعيين غير

(١)

حكمه في ٢٥ يناير سنة ١٩٣٥ في قضية (Defrance) المجموعة ،

ص ١٠٥ . وراجع مؤلف فرانس دلبريه ، المرجع السابق ، ص ١٩١ .

” C'est le drapeau rouge qui abattra l'ignoble drapeau tricolore ” .

المصريين من العرب في الوظائف العامة • والموظف المنتمى الى احدى الدول العربية سوف يدين بولائين : ولاء لدولته التى يحمل جنسيتها ، وولاء وظيفى لجمهورية مصر العربية التى يعمل بها ، وواجبه الوظيفى يحتم عليه تقديم الولاء فى عمله — سواء فى داخل الوظيفة أو خارجها — للدولة التى يعمل بها ، والا عرض نفسه للمسئولية التأديبية ، فضلا عن أنواع المسئوليات الأخرى • وفى اللحظة التى يحس فيها بأنه لا يستطيع التوفيق بين الولائين فعليه أن يترك العمل •

الفصل الثالث

بين الجريمة الجنائية والجريمة التأديبية

ان العلاقة بين الجريمة الجنائية ، والجريمة التأديبية ، قد غدت موضوعا تقليديا لا يمكن أن يفعله مؤلف يعالج موضوع تأديب العاملين . وأهميته من الناحية العملية كبيرة ، نظرا للصلات الوثيقة بين الأخطاء الجنائية والأخطاء التأديبية والتأثير المتبادل بينهما ، لا سيما حين يعاقب الموظف جنائيا وتأديبيا عن ذات الفعل . ولسهولة العرض ووضوحه ، فاننا ندرس هذا الموضوع على النحو التالي : أولا — طبيعة العقاب الجنائي والعقاب التأديبي ، وخصائص كل منهما . ثانيا — التأثير المتبادل بين الجنائي والتأديبي .

المطلب الاول

طبيعة العقاب الجنائي والتأديبي

١ — لقد اختلف الفقهاء في تكيف دور كل من العقاب الجنائي والتأديبي اختلافا يعكس المذهب المسامح للفقهاء ، بالنظر الى الظروف الاجتماعية السائدة حين يبدي أفكاره . ومهما يكن من أمر ، فان عرض وجهات النظر المختلفة يخدم الغرض النهائي الذي يستهدفه هذا المؤلف . ومن ثم فاننا نعرض لأشهر فقهاء القانون العام الذين أدلوا برأيهم في هذا الصدد ، على أن نعقب على ذلك بموقف القضاء الاداري المصري .

الفرع الأول موقف فقهاء القانون العام

أولاً - موقف الفقيه جيز :

يذهب الفقيه جيز في مطوله في القانون الادارى ، في الجزء الثالث منه ، الى الانفصال التام بل والتعارض بين القانون التأديبي والقانون الجنائي^(١) .

(L'antinomie du droit disciplinaire et du droit pénal).

فالغرض من السلطة التأديبية - عند الفقيه جيز - ينحصر في تحسين سير المرفق العام عن طريق توقيع عقوبة على الموظف ، أو لطرده من الخدمة مؤقتاً أو بصفة نهائية . ففكرة العقاب بناء على العدالة لا توجد إطلاقاً ، وإذا وجدت فبطريقة ثانوية .

"Le pouvoir disciplinaire a pour objet essentiel l'amélioration du fonctionnement du service public par l'amendement personnel de l'agent public ou par son exclusion temporaire ou définitive des cadres de l'administration. Le châtimeut personnel de l'agent public au nom du sentiment de justice répressive n'existe pas ou est tout à fait secondaire).

والخطأ التأديبي في نظر جيز ، لا يكشف بالضرورة عن خبط الموظف ، أو رغبته في الضرر ، أو ارادة الخروج على القوانين الاجتماعية للنظام العام^(٢) ، بل قد يكون مجرد رعونة (maladresse) أو سوء تصرف (inopportunité) أو اهمال (négligence) أو موقف سلبي صار بسير المرفق العام سيراً حسناً .

G. Jéze. (Les principes généraux du droit administratif) (١)

طبعة سنة ١٩٢٦ ، الجزء الثالث ، ص ٨٧ وما بعدها .

(٢) (La méchanceté, le désir de nuire, l'intention de violer les lois sociales d'ordre public).

ومن هنا كان التمييز الجوهرى - فى نظر الفقيه الكبير - بين الجريمة التأديبية ، والجريمة الجنائية : فالفارق بينهما فى الطبيعة ، لا فى مجرد درجة وجسامه المخالفة (١) . ومن ثم فإن الخلط بين الجريمتين - يعتبر خطأ رئيسيا ، لأن العقاب التأديبى الذى يوقع على عمال الإدارة شئ - يختلف تماما عن العقوبات الجنائية التى قد توقع عليهم . فالعقاب التأديبى هدفه حسن تنظيم المرفق للمسلم (L'aménagement du service public) . أما العقاب الجنائى فغرضه الأساسى العقاب الشخصى الذى يوقع على المجرم باسم العدالة (٢) ، وهو إذا وقع على الموظف فإنه لا يستهدف تحسين سير المرفق العام ، ويرى جيز أن هذه الفكرة يجب ألا تتيب عن ذهن فقهاء القانون العام ، وأن نسيانها يؤدى الى اضافة طابع قانونى على التأديب ليس من خصائصه (٣) .

ولقد أيد هذه الأفكار الأستاذ رولان فى موجزه فى القانون الإدارى (طبعة سنة ١٩٤٧ ، ص ١١٢ وما بعدها) .

ثانيا - موقف السيد دوجي :

وهو على نقيض موقف الفقيه جيز بالرغم من انتماء الفقيهين الى مدرسة واحدة ، فهو يذهب فى مطوله فى القانون الدستورى (٤) ، الى أن العقاب التأديبى ، هو من حيث أساسه ، عقاب جنائى لأن كلا العقابين يستند الى سلطة الدولة .

"Différence de nature et pas seulement question de la (١) gravité de la faute."

"La répression pénale a essentiellement pour objet la (٢) punition personnelle de l'agent public délinquant au nom de l'idée de justice."

"Risquer de donner au pouvoir disciplinaire une signification (٣) juridique qu'il n'a pas".

"L. Duguit, "Traité de droit constitutionnel" (٤) :

الجزء الثالث ، « بعنوان النظرية العامة للدولة » ، طبعة سنة ١٩٢٣ ،

ص ٢٥٣ وما بعدها .

"La repression disciplinaire est une repression pénale au point de vue de son fondement, en ce sens qu'elle s'explique par une même conception de l'Etat."

فكل من سلطة التأديب، وسلطة توقيع العقاب الجنائي، يفسرها « سلطة الدولة الآمرة » (L'imperium de l'Etat) أو السلطة المعترف بها للجانب القوى من الجماعة لفرض احترام القواعد القانونية عن طريق التهديد بالعقاب، فالعقاب التأديبي، هو نوع من العقاب الجنائي، لم يصطبغ بعد بالصيغة القضائية بصورة كاملة (١) . ويعنى دوجي بهذه العبارة، أن التأديب يزاول عن طريق قرارات ادارية، لا عن طريق أحكام قضائية كما هو الشأن بالنسبة للتأديب الجنائي (٢) . كما أن السلطات التأديبية تمارس اختصاصا تقديريا في تحديد ما يندرج في نطاق الجرائم التأديبية . ولكن هذين الأمرين، يعتبران عند دوجي من قبيل الشكليات التي لا تحجب الموضوع . ولهذا كان دوجي منطقيا مع نفسه، إذ اعتبر الوضع القانوني للنظام التأديبي في — وقته — وضعا مرحليا، وسوف يأتي الوقت الذي توجد فيه جهات قضائية بمعنى الكلمة، لممارسة الاختصاص بالعقاب التأديبي للموظفين، والذي تحدد فيه على سبيل الحصر الأخطاء التأديبية التي يمكن أن يعاقب الموظف إذا ارتكبها، والعقوبات التي يجوز توقيعها عند ارتكاب هذه الأخطاء (٣) .

وحينئذ — ومتى تحققت نبوءة دوجي — فإن العقاب التأديبي يصبح

(١) "La repression disciplinaire est une repression pénale qui n'a pas été entièrement juridictionnalisés".

(٢) سوف نعود الى دراسة هذا الموضوع بالتفصيل عند دراسة سلطة التأديب، في الباب الثالث من هذا المؤلف .

(٣) "Il arrivera un moment où pour la repression d'une faute de service de tout fonctionnaire, il y aura une véritable juridiction devant la quelle se déroulera un débat contradictoire, un moment où il y aura une définition légale et une énumération légale et limitative de fautes pouvant constituer une faute de service et une énumération légale et limitative des peines pouvant être prononcées pour réprimer cette faute."

مسابها للقانون الجنائي في أساسه وفي خصائصه وإجراءاته • ولكن دوجي لم يقف عند هذا الحد ، بل ذهب الى أبعد من ذلك ، وتنبأ بأنه حينما يصطبغ التأديب بالصبغة القضائية الكاملة ، فإنه سوف يندمج كلية في نطاق القانون الجنائي (elle se confondra complètement avec elle) وسوف يختفى ما يسمى في الوقت الحاضر بالقانون التأديبي ، ويزول معه — في نظر العميد الكبير — الخروج على القاعدة الأصولية ، التي تحول دون محاكمة الشخص الواحد مرتين عن ذات الفعل ، وعقابه عنه مرتين (Le principe non bis in idem) وإذا كانت نبوءة العميد دوجي قد تحققت جزئيا ، اذ اصطبغ التأديب في معظم أجزائه — كما سنرى بعد قليل — بالصبغة القضائية ، فإن استقلال النظامين ما يزال هو الأصل كما سنرى فيما بعد ، وإن كان النظامان يتقاربان •

ثالثا — موقف فالين :

وهو موقف وسط بين النقيضين السابقين :

فالقانون التأديبي في نظر فالين ، ينتمي الى ذات أسرة قانون العقوبات من حيث أن كلا من القانونين يستهدف تحقيق احترام القواعد المنظمة لجماعة ما عن طريق العقاب والارهاب^(١) فالتأديب الإداري يرمى الى تحقيق غرض مواز (un but parallèle) لأهداف قانون العقوبات ، وهو تأمين النظام داخل نطاق جماعة منظمة معينة • وكل جماعة منظمة من حقها أن تعاقب الخارجين على النظام من أعضائها • وبهذا المعنى يعتبر القانون التأديبي — في نظر فالين — قانونا عقابيا (un droit répressif) والخطأ الذي يعاقب عنه تأديبيا ، تعتبر العناصر المكونة

“Le droit disciplinaire est de la même famille que le droit (١) pénal.”

مطوله في القانون الإداري ابتداء من سنة ١٩٣٦ ، ص ٣٦٢ ، وراجع تطبيقه على حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في ٢٧ مارس سنة ١٩٣٦ في قضية (Bonny) مجموعة دالوز سنة ١٩٣٨ ، القسم الثالث ، ص ٣٣ •

له خروجاً على النظام الاجتماعي (un désordre social) وهو ذات المعنى المألوف في نطاق قانون العقوبات . وهذا التشابه بين القانونين هو الذي أدى الى ادراج القانون التأديبي في نطاق القانون العام ، والى وحدة الأساس القانوني في العقاب في الحالتين . ولكن هذا التشابه بين القانونين (L'analogie) لا يؤدي — في نظر الفقيه فالين — الى الاندماج بينهما ، واتصاهما معا (L'identité) في بوتقة واحدة ، كما ذهب العميد دوجي ، بل يبقى لكل من القانونين ذاتيته : فالقانون التأديبي ، ليس هو القانون الجنائي^(١) ، والمنظمة التي يستهدف التأديب حماية نظمها ، هي ادارة الدولة (L'administration de l'Etat) وليس الدولة ذاتها . والأعضاء الذين يخضعون للتأديب هم الموظفون أو العاملون وحدهم . والعقوبات التي توقع عليهم لا تتألم الا في مزايا الوظيفة (Les avantages de carrière) ولا تتبع في توقيعهما اجراءات قضائية خالصة .

٢ — والذي لا شك فيه أن موقف الأستاذ فالين هو الأقرب الى التعبير عن الحقيقة . فالتأديب الاداري ينتمي الى « أسرة قانون العقوبات » كما قال فالين ، ولكن هذا الأصل المشترك ، لا يعني الاندماج والانصهار بينهما في الحاضر أو المستقبل كما تنبأ دوجي . فاذا كانت فكرة العقاب موجودة في القانونين بما يترتب عليها من نتائج سنعرض لها تباعاً في موضعها عند دراسة العقوبة التأديبية ، والسلطة التأديبية ، والاجراءات التأديبية ، والرقابة على استعمال سلطة التأديب ، فإن الفلسفة القائمة وراء كل من القانونين مختلفة . فقانون العقوبات ما يزال يرمى الى عقاب أفعال بذاتها ، محددة على سبيل الحصر ، منضبطة الأوصاف ، وأن ما عداها يعتبر مباحا مهما كان رأي الجماعة فيها . فأصل هو الحرية والاباحة والاستثناء هو القيد والعقاب . وعلى العكس من ذلك بالنسبة الى الجريمة التأديبية ، اذ تخضع لترخص السلطة التأديبية على التفصيل الذي أوردناه في موضعه . وما تزال العقوبات

الجنائية تستهدف شخص المخطئ وماله ، بينما تقتصر العقوبات التأديبية — كما سنرى تفصيلا فيما بعد — على مزايا الوظيفة .

وقانون العقوبات — على الأقل بالنسبة الى الفكرة التقليدية — يستهدف الردع والزجر حماية للمجتمع من اذى المجرم وأخطاره ، ففكرة « القصاص » ما تزال تسيطر عليه . أما التأديب الادارى فان هدفه كفاءة سير المرافق العامة وأداء الخدمات للمواطنين .

وقانون العقوبات يتسم بالاقليمية ، بمعنى أن سلطانه يشمل جميع القاطنين في الدولة بغض النظر عن جنسياتهم ، ولا شأن له — كقاعدة عامة — بما يقع خارج حدود الدولة . أما التأديب الادارى فانه يتابع الموظف عن أخطائه المسلكية أينما كان ، وسواء وقع الفعل الخاطئ داخل الدولة أو خارجها .

والجريمة الجنائية ما تزال شخصية محضة ، فلا يسأل الانسان — كقاعدة عامة — الا عن الأفعال الصادرة منه شخصيا ، فلا تتر وأزرة وزير أخرى . أما المسؤولية التأديبية فتتمتد في حالات كثيرة لتشمل المسؤولية عن عمل الغير ، كالمرعوسين وأفراد الأسرة مما أشرنا اليه فيما سلف .

واذا كانت هذه الفروق — وقد غدت من قبيل المسلمات — على درجة كبيرة من الوضوح ، وتؤكد استقلال كل من الجريمتين الجنائية والتأديبية فانها لا تعنى بحال من الأحوال الانفصام التام بينهما كما ذهب الفقيه جيز ، بل يوجد تأثير وتبادل بينهما كما سنرى بعد قليل . بل ان الملاحظ أن التقارب مستمر بين الجنائي والتأديبي كما أشرنا في مقدمة هذا المؤلف : فالقانون التأديبي من ناحية قد تخطى عن كثير من سماته الادارية ، وأخذ يصطبغ بالطابع القضائي في كثير من الدول . وقد قطعت مصر شوطا كبيرا في هذا المجال منذ سنة ١٩٥٨ كما ذكرنا من قبل . ثم ان المشرع قد جعل من بعض الجرائم التأديبية جرائم جنائية تحت ضغط التطور الاجتماعى ، ودعا الإدارة الى أن تقنن أخطاء الموظفين القابلة

للتقنين ، وأن تخطر بها العاملين مقدما على النحو المقرر في قانون العقوبات ، في صورة « لوائح للجزاءات » بدأت تترى في كثير من الهيئات والمؤسسات العامة .

ومن ناحية قانون العقوبات فإنه قد بدأ يتطور بدوره ، ويتخلل تدريجيا عن أصوله الأولى القائمة على فكرة الانتقام والقصاص من المجرم ، فلقد تبين نتيجة للدراسات الاجتماعية الحديثة أن كثيرا من المجرمين هم في حقيقة الأمر مرضى ، وضحايا المجتمع لا أعداؤه ، وأن واجب الجماعة أن تعالجهم وأن تردهم أفرادا صالحين مرة أخرى . وهكذا ظهرت أنواع جديدة من العقوبات الجنائية لم تكن مألوفة من قبل أبعد من أن تصيب الشخص في جسده أو ماله ، غايتهما التثقيف ، والتهذيب ، والعلاج ، كما اتسعت سلطة القاضى ولم تعد مقصورة — كما كان الشأن في الماضي — على مجرد اختيار العقوبة المناسبة لمدى الجرم الثابت قبل المجرم : وهذا المعنى الحديث للعقوبة الجنائية ، يلتقى الى حد كبير مع العقوبة التأديبية ، التي تستهدف — لا القصاص من الموظف — ولكن تأمين سير المرفق العام الذي ينتمى اليه الموظف .

الفرع الثانى

موقف القضاء الادارى المصرى

١ — أخذ القضاء الادارى المصرى باستقلال كل من الجريمة الجنائية والجريمة التأديبية ، وأصل مذهبه ، ورتب عليه الفروق العملية ، في قضاء متواتر لا مجال لحصره . ويمكن أن نقطف منه الأمثلة التالية :

١ — حكم المحكمة الادارية العليا الصادر في أول ديسمبر سنة ١٩٦٢ (منه ص ١٦٦) وفيه تؤكد « سبق لهذه المحكمة أن قضت بأنه لا تطابق بين نطاق الجريمة الجنائية ، والجريمة التأديبية : فالمحاكمة التأديبية لها مجالها الخاص . لاختلاف طبيعتها عن المحاكمة الجنائية : الأولى قوامها

مخالفة الموظف لواجبات وظيفته ، وخروجه على مقتضياتها ، فهي متعددة الصور ، ونطاقها غير محدود . وهي بهذه المثابة تعتبر ذات كيان مستقل عن الاتهام الجنائي الذي يستند الى جرائم وعقوبات محددة . ومن ثم فان الفعل الواحد ، كما يشكل جريمة من جرائم القانون العام ، يمكن أن يتمخض في ذات الوقت عن مخالفات تأديبية وذنوب ادارية . يرتب القانون الاداري الجزاء عليها وسبق لهذه المحكمة أن قضت بأن الذنب التأديبي يختلف عن الجريمة الجنائية في أنه لا يخضع لقاعدة « ألا جريمة بغير نص » وانما يجوز لمن يملك قانونا سلطة التأديب أن يرى في أي عمل ايجابي أو سلبى يقع من الموظف عند ممارسة أعمال وظيفته ذنبا تأديبيا اذا كان لا يتفق وواجبات الوظيفة » .

٢ - حكما الصادر في ٢٢ مايو سنة ١٩٦٥ (س ١٠ : ص ١٤٣٣) وفيه تقول : « ان الجريمة التأديبية قوامها مخالفة الموظف لواجبات وظيفته ومقتضياتها أو لكرامة الوظيفة واعتبارها ، بينما الجريمة الجنائية هي خروج المتهم على المجتمع فيما ينهى عنه قانون العقوبات والقوانين الجنائية أو تأمر به ، فالاستقلال حتما قائم حتى ولو كان ثمة ارتباط بين الجريمتين . وهو ما رددته القواعد التنظيمية العامة المتعلقة بتأديب الموظفين ، وما يستفاد من المادة (٨٣) من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ (. . . يعاقب تأديبيا ، وذلك مع عدم الاخلال بالحق في اقامة الدعوى المدنية أو الجنائية عند الاقتضاء) . وتقابل المادة ٥٩ من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ (كل عامل يخالف الواجبات المنصوص عليها في هذا القانون أو يخرج على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته أو يظهر بمظهر من شأنه الاخلال بكرامة الوظيفة يعاقب تأديبيا ، وذلك مع عدم الاخلال باقامة الدعوى المدنية أو الجنائية عند الاقتضاء) وهذا الحكم يقابل ما نصت عليه المادة ١٤ من القانون الفرنسي الصادر في ١٩ من أكتوبر سنة ١٩٤٦ بنظام الموظفين في فرنسا والمادة ٥٢ من نظام موظفي ادارة النقل العام لمنطقة الاسكندرية تردد ذات القاعدة » .

٣ - وإبرازا لاستقلال التأديب الاداري عن التجريم الجنائي ، تجري المحكمة الادارية العليا على عدم التقيد بمنطق قانون العقوبات في

هذا الخصوص • ومن قضائها المتواتر في هذا الشأن قولها في حكمها انصاح في ٨ ديسمبر سنة ١٩٦٢ (س ٨ ص ٢١٩) : « فان هي (المحكمة التأديبية) سارت على السنن المتبع في قانون العقوبات ، فلم ترد الفعل المكون للذنب الاداري الى الاخلال بواجبات الوظيفة أو الخروج على مقتضياتها ، وانما استعارت له وصفا جنائيا واردا في قانون العقوبات ، وعנית بتحديد أركان الفعل على نحو ما حدده قانون العقوبات المذكور. للوصف الذي استعارته ، ثم اختارت لهذا الفعل أشد الجزاءات التي يجيز قانون التوظيف توقيعه بمقولة ان هذا الجزاء هو الذي حدده القانون لهذا الفعل ، فانها اذا فعلت ذلك ، كان الجزاء المقضى به معيبا ، لأنه بنى على خطأ الاسناد القانوني ، فهذا الجزاء ، وان كان من بين الجزاءات التي أجاز قانون التوظيف توقيعه ، الا أنه أسند الى نظام قانوني آخر غير النظام القانوني الواجب التطبيق » •

٢ - ولكن استقلال النظام التأديبي الذي أكدته المحكمة الادارية العليا على النحو السابق ، لا يعنى الانفصال المطلق بين الجريمتين الجنائية والتأديبية ، بل ثمة تأثير متبادل بينهما ، أقر بعضه المشرع ، وأقرت بعضه المحكمة الادارية العليا ، مما يتطلب علاجه بشيء من التفصيل في المطلب التالي :

المطلب الثاني

التأثير المتبادل بين الجنائي والتأديبي

١ - ذكرنا فيما سلف أن الفعل الواحد قد يعرض مرتكبه لأنواع عديدة من المسؤولية • وبهذا المعنى - في صدد العلاقة بين الجريمتين الجنائية والتأديبية - يمكن حصر الاحتمالات في أحد فروض ثلاثة :

(١) أن يكون الخطأ المنسوب الى الموظف جريمة جنائية فقط ، ولا تأثير لها على وضعه الوظيفي ، كما لو ارتكب جريمة لا تشين مركزه

الوظيفى ، كاغفال التبليغ عن مواليد أو وفيات أو ارتكاب خطأ فى قواعد المرور ، أو مجاوزة حق التأديب الشرعى أو الدفاع عن النفس ... الخ .

(ب) أن يكون الخطأ المنسوب الى الموظف جريمة تأديبية فقط . وذلك اذا لم يكن المشرع قد جعل من ذلك الخطأ جريمة جنائية ، كالتأخر فى الحضور الى مقر العمل ، أو عدم انجازه كمية العمل المطلوبة ، أو عدم احترام الرؤساء ، أو الخطأ فى تنفيذ العمل ، أو عدم التعاون مع الزملاء ، أو مخالطة اخوان السوء ... الخ .

(ج) أن يكون الخطأ المنسوب الى الموظف جريمة جنائية وجريمة تأديبية فى ذات الوقت : كارتكابه سرقة أموال عامة ، أو تزوير ، أو افشاء أسرار الدولة ، أو التعدى بالسب أو الضرب على رؤسائه وزملائه أو الجمهور ... الخ .

٢ — وواضح أن الفرض الأول لا يثير صعوبة ما فى هذا الصدد ، لأن الجرائم غير ذات الأثر على المسلك الوظيفى ، يقتصر أثرها بالنسبة الى الموظف على العقوبة الجنائية الموقعة . وقد يكون لها أثر بطريق غير مباشر ، اذ حكم على الموظف بالحبس ، فإنه فى هذه الحالة يوقف عن عمله بقوة القانون ، على أن يعود الى عمله عقب تنفيذ العقوبة كما سنرى فيما بعد .

كما أن الفرض الثانى مستبعد أيضا ، لأن الخطأ التأديبى اذا لم يسبغ عليه المشرع وصف الجريمة الجنائية ، فلا لقاء بين الجنائى والتأديبى فى هذه الصورة .

واذا فان الصعوبة كلها تكمن فى الحالة الثالثة ، وهى حالة ازدواج وصف الخطأ المنسوب الى الموظف . ونرى أن ندرسها فى فرعين ، نخصص الأول منهما لتوضيح أثر العقاب الجنائى على الوضع الوظيفى للعامل ، والثانى لبيان مدى تقيد التأديب فى حالة ازدواج وصف الخطأ .

الفرع الأول

أثر العقاب الجنائي على الوضع الوظيفي للعامل

واجه المشرع هذا الأثر في كل من قانون العقوبات ، وقانون العاملين على النحو التالي :

١ - § في قانون العقوبات

١ - لم يتضمن القانون الجنائي من العقوبات التي يمكن أن تصيب الموظف نتيجة لادانته في جريمة من الجرائم الا عقوبة حرمان المجرم من « القبول في أي خدمة في الحكومة » (م - ٢٥) « والعزل من وظيفة أميرية » أي « الحرمان من الوظيفة نفسها ، ومن المرتبات المقررة لها » (م ٢٦) . وعقوبة العزل من الوظيفة المشار إليها في المادتين السابقتين جاءت اما في صورة عقوبة تبعية ، أو في صورة عقوبة تكميلية . وبالتالي فان قانون العقوبات لا يعرف العزل كعقوبة أصلية ، وهذا منطقي لأنه قانون ينطبق على الموظفين وغير الموظفين .

٢ - والعزل كعقوبة تبعية ، أي تترتب مباشرة على الحكم الصادر ضد الموظف دون حاجة للنص عليه صراحة ، ورد في المادة ٢٥ من قانون العقوبات والتي تنص بأن « كل حكم بعقوبة جنائية يستلزم حتما حرمان المحكوم عليه من الحقوق والمزايا الآتية : أولا : القبول في أي خدمة في الحكومة مباشرة أو بصفة متعهد أو ملترم أيا كانت أهمية الخدمة » .

والعبرة في الحرمان من الوظيفة هنا « بالعقوبة » لا « بوصف الجريمة » فتوقيع عقوبة جنائية في جنحة تحيط بها ظروف مشددة يؤدي الى توقيع عقوبة الفصل كعقوبة تبعية ، في حين أن توقيع عقوبة جنحة في جنحة تحيط بها ظروف مخففة ، لا يؤدي الى توقيع الفصل كعقوبة تبعية للحكم الجنائي . هذا من ناحية . ومن ناحية أخرى فان الحرمان من الوظيفة هنا أبدي .

٣ - والعزل كمعقوبة تكميلية : أى لا يطبق الا اذا نص عليه صراحة فى الحكم الصادر بالمعقوبة (فى غير حالة الحكم بمعقوبة جنائية بطبيعة الحال) وهو نوعان (١) :

وقد ورد النص عليه فى المواد التالية من قانون العقوبات :

مادة ١٣٠ : كل موظف عمومى أو مستخدم عمومى وكل انسان مكلف بخدمة عمومية اشترى بناء على سطوة وظيفته ملكا عقارا كان أو منقولاً قهرا عن مالكه أو استولى على ذلك بغير حق أو أكره المالك على بيع ما ذكر لشخص آخر ، يعاقب بحسب درجة ذنبه بالحبس مدة لا تزيد على سنتين وبالعزل فضلا عن رد الشيء المقتصب أو قيمته ان لم يوجد عينا .

مادة ١٣١ : كل موظف عمومى أو يجب على الناس عملا فى غير الحالات التى يجيز فيها القانون ذلك أو استخدم أشخاصا فى غير

(١) راجع على سبيل المثال ، نص المادة ١١٨ من قانون العقوبات التى تقضى بأنه « فضلا عن العقوبات المقررة للجرائم المذكورة فى المواد من ١١٢ الى ١١٦ (اختلاس الأموال الأميرية والفدر) و ١١٦ مكررا و ١١٧ فقرة أولى ، يعزل الجانى من وظيفته أو تزول صفته » .
ولمادتين ٢٦ و ٢٧ من قانون العقوبات ونصهما كما يلى :
مادة ٢٦ ، « العزل من وظيفة أميرية هو الحرمان من الوظيفة نفسها ومن المرتبات المقررة لها » .

وسواء كان المحكوم عليه بالعزل ، عاجلا فى وظيفته وقت صدور الحكم عليه أو غير عامل فيها لا يجوز تعيينه فى وظيفة أميرية ولا يناله أى مرتب مدة يقدرها الحكم ، وهذه المدة لا يجوز أن تكون أكثر من ست سنين ولا اقل من سنة واحدة . »

مادة ٢٧ : كل موظف ارتكب جنائية مما نص عليه فى الباب الثالث والرابع والسادس عشر من الكتاب الثانى من هذا القانون عوئل بالرامة تحكم عليه بالحبس ، يحكم عليه أيضا بالعزل مدة لا تنقص عن نصف مدة الحبس المحكوم بها عليه . » .

فالأصل أعلم هو الذى حددته المادة ٢٦ ، وتطبق المادة ٢٧ فى نطاقها .

الأعمال التي جمعوا لها بمقتضى القانون ، يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على سنتين ، وبالعزل فضلا عن الحكم عليه بقيمة الأجور المستحقة لن استخدمهم بغير حق •

مادة ١٣٢ : كل موظف عمومي أو مستخدم عمومي تعدى في حالة نزوله عند أحد من الناس الكائنة مساكنهم بطريق مأموريته ، بأن أخذ منهم قهرا بدون ثمن أو بثمن بخس مأكولا أو علنا يحكم عليه بالحبس مدة لا تزيد عن ثلاثة شهور أو بغرامة لا تتجاوز مائتي جنيه مصري وبالعزل في الحالتين فضلا عن الحكم برد ثمن الأشياء المأخوذة لمستحقها •

ويلاحظ أن العزل في جميع هذه الحالات هو عزل وجوبي • وكانت المادة ١٢٧ من قانون العقوبات تتضمن عقوبة العزل كمقوبة تكميلية جوازية ، ولكنها عدلت بمقتضى القانون رقم ٣٧ لسنة ١٩٧٣ ، ورفع عقوبة العزل كمقوبة تكميلية جوازية •

٤ — وبالنظر الى الاستقلال القائم بين الجنائي والتأديبي ، فإن عزل الموظف نتيجة للحكم الجنائي ، لا يحول بين السلطة التأديبية وبين ممارسة حقها في التأديب لتوقيع عقوبات تأديبية أخرى ، اذا ما رأت ملائمة ذلك كما سنرى فيما بعد ، وإن كان الغالب عملا أنها تكفى بالعزل الذي يوقع على الموظف نتيجة للحكم الجنائي ، باعتباره يمثل أقصى ما يمكن أن تحكم به السلطة التأديبية المختصة •

٢ — § في قانون العاملين

١ — لم يكتف المشرع بالأحكام التي سبقت الإشارة إليها في قانون العقوبات ، بل أعاد النص عليها بصورة أخرى — قد تتطوى على بعض التعارض مع تلك الأحكام — وذلك في قوانين التوظيف الأخيرة :

(أ) فالفقرة الثامنة من المادة ١٠٧ من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ تنص صراحة بأن تنتهي خدمة الموظف بسبب « الحكم عليه في جنائية أو في جريمة مخلة بالشرف » .

(ب) كما أن المادة ٧٧ من قانون العاملين المدنيين رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ تنص في فقرتها السابعة على أن خدمة العامل تنتهي بسبب « الحكم عليه بعقوبة جنائية أو في جريمة بالشرف أو الأمانة » ويكون الفصل جوازيًا للوزير المختص إذا كان الحكم مع وقف تنفيذ العقوبة » .

(ج) وتنص الفقرة السابعة من المادة ٧٠ من القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ بأن خدمة العامل تنتهي بسبب « الحكم عليه بعقوبة جنائية في إحدى الجرائم المنصوص عليها في قانون العقوبات أو ما يماثلها من جرائم منصوص عليها في القوانين الخاصة بعقوبة مقيدة للحرية في جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة » ويكون الفصل جوازيًا للوزير المختص إذا كان الحكم مع وقف تنفيذ العقوبة » .

(د) وأخيرًا فإن الفقرة (٧) من المادة ٩٤ من قانون العاملين رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ تقرر ذات الحكم بقولها أن خدمة العامل تنتهي بسبب « الحكم عليه بعقوبة جنائية في إحدى الجرائم المنصوص عليها في قانون العقوبات أو ما يماثلها من جرائم منصوص عليها في القوانين الخاصة ، أو بعقوبة مقيدة للحرية في جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة ، ما لم يكن الحكم مع وقف التنفيذ » . ومع ذلك إذا كان الحكم قد صدر عليه لأول مرة ، فلا يؤدي إلى إنهاء الخدمة إلا إذا قدرت لجنة شئون العاملين بقرار من واقع أسباب الحكم وظروف الواقعة أن بقاء العامل يتعارض مع مقتضيات الوظيفة أو طبيعة العمل » .

(هـ) وقد وردت أحكام مماثلة بالنسبة للعاملين في القطاع العام ، إذ نصت المادة ٧٥ من لائحة العاملين بالقطاع العام رقم ٣٣٠٩ لسنة ١٩٦٦ على الحكم عينه في فقرتها السادسة والتي ترتب نتيجة الفصل إذا حكم على العامل : « بعقوبة جنائية أو بعقوبة مقيدة للحرية في جريمة مخلة

بالشرف أو الأمانة • ويكون الفصل جوازيًا لرئيس مجلس الإدارة إذا كان الحكم مع وقف تنفيذ العقوبة • • وورد الحكم بالفاظه في الفقرة السادسة من المادة ٦٤ من القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٧١ • أما الفقرة ٧ من القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ فترتب ذات النتيجة بسبب « الحكم عليه بعقوبة جنائية في إحدى الجرائم المنصوص عليها في قانون العقوبات أو ما يماثلها من جرائم منصوص عليها في القوانين الخاصة ، أو بعقوبة مقيدة للحرية في جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة ما لم يكن الحكم مع وقف التنفيذ • ومع ذلك فإذا كان قد حكم عليه لأول مرة ، فلا يؤدي إلى انتهاء الخدمة إلا إذا قدرت لجنة شؤون العاملين بقرار مسبب من واقع أسباب الحكم وظروف الواقعة أن بقاءه في الخدمة يتعارض مع مقتضيات الوظيفة أو طبيعة العمل » •

٢ — ويتضح من هذه النصوص أن المشرع قد غاير في الصياغة بينها :

ففي ظل القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ كان مجرد الحكم على الموظف « في جنائية » ولو بعقوبة جنحة ، يؤدي إلى فصل الموظف ، فكان المشرع يضع في اعتباره « وصف الجريمة » لا نوع العقوبة • ولكنه عدل عن هذا المسلك في القوانين اللاحقة ، سواء بالنسبة للعاملين الحكوميين أو بالنسبة للعاملين في القطاع العام ، وجعل الحكم مرتبطًا بنوع العقوبة ، إذ لا يطبق لفصل إلا إذا حكم على الموظف « بعقوبة جنائية » • وهكذا انسجمت الصياغة والأحكام بين قوانين العاملين والحكم الوارد في قانون العقوبات • والنص على هذا النحو يعتبر تحصيل حاصل ، لأن الحكم سبق أن قرره قانون العقوبات كما رأينا فيما سلف •

هذا وجريا وراء التخفيف عن المذنبين لأول مرة ، وفتح باب التوبة لهم ، فإن المشرع قد استحدث حكما جديدا ، سواء بالنسبة للعاملين الحكوميين أو العاملين في القطاع العام من مقتضاه أو من يحكم عليه لأول مرة ، فإن الحكم لا يؤدي إلى انتهاء الخدمة بقوة القانون ، بل ترك للإدارة التي ينتمي إليها العامل بعض الحرية ، للصفح عنه واستمراره في

الخدمة . والملاحظ أن الأصل هو بقاء العامل في عمله رغم الحكم الصادر ، إلا إذا قررت لجنة شئون العاملين إنهاء خدمته ، بقرار مسبب من واقع أسباب الحكم وظروف الواقعة أن بقاء العامل يتعارض مع مقتضيات الوظيفة أو طبيعة العمل . وهكذا فقد انعكس الوضع بالنسبة لهذا الفريق من العاملين : فهم لا يفصلون مجرد الحكم الصادر بالادانة ، بل بقرار من لجنة شئون العاملين المختصة . واختصاص لجنة شئون العاملين بمقيد بالشروط التي وردت في المادة .

٣ — ما هي الجرائم المخلة بالشرف أو الأمانة :

١ — يجرى التصنيف المعروف على تقسيم الجرائم الى جنائيات ، وجنح ، ومخالفات ، طبقا للعقوبات التي توقع في كل حالة . فهل يفصل الموظف للحكم عليه في أى جريمة منها ؟ ! أن الرأي مستقر فقها وقضاء على أن المخالفات تستبعد من هذا المجال ، حتى ولو كان لها مساس بالشرف بالمعنى المعروف . ولقد أصلت الجمعية العمومية القسم الاستشاري هذا الحكم ، وربطته بأسبابه في فتواها الصادرة في ١٦ مارس سنة ١٩٥٦ (س ٢٠ ، ص ١٧٣) حيث تقول : « لأن كان الأصل أن لفظ جريمة ينصرف الى الجنائيات والجنح والمخالفات في مفهوم قانون العقوبات ، إلا أنه لما كان المشرع في المادة السابعة من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ قد اعتبر الحكم في جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة مانعا من التعيين في الوظيفة العامة ، وجعل زوال هذا المانع رهنا برد اعتبار المحكوم عليه . وكانت المادة ٥٣٦ من قانون الاجراءات الجنائية قد قصرت رد وإنما يكون انھاؤها في هذه الحالة جوازيا للوزير المختص . ولما كانت الاعتبار على المحكوم عليهم في جنائيات وجنح دون المحكوم عليهم في مخالفات ، فإن المانع من التعيين في الوظيفة العامة ، وبحكم اللزوم من الاستمرار فيها ، لا يصدق على المخالفات لخروج هذه الجرائم من دائرة رد الاعتبار ... ومما يعزز هذا النظر ما نص عليه في البند رقم ٧ من المادة ٧٧ من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ من أن الحكم في جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة مع وقف تنفيذ العقوبة لا ينهى الخدمة بقوة القانون ، المادة ٥٥ من قانون العقوبات لا تجيز للمحكمة أن تقضى بوقف تنفيذ

العقوبة المحكوم بها الا في الجنايات والجنح دون المخالفات ، فانه لو قيل بقيام المانع من التعيين في الوظيفة العامة أو من الاستمرار فيها بسبب الحكم في المخالفات عن أعمال مظة بالشرف أو الأمانة لانبنى على ذلك أن يكون ترتيب هذا الأمر الحائل دون التعيين أو الموجب لانهاء خدمة العامل للحكم عليه في مخالفة من هذا القبيل حتميا وبقوة القانون في جميع الأحوال ، لأنه ليس للمحكمة أن تقضى بوقف تنفيذ العقوبة في المخالفات ، في حين أن هذا الأثر لا يتحقق دائما في الجرائم الأشد حيث يكون الفصل جوازيا اذا ما قضت المحكمة بوقف تنفيذ العقوبة ، وهو ما يسوغ في منطق التخريج السليم بمرآة تدرج الجرائم من حيث مبلغ خطورتها والعقوبات المقررة لها » .

وبتطبيق هذا المبدأ السليم على الحالة المروضة على الجمعية ، وكانت تتعلق بتعرض أحد العاملين لأنثى على وجه يخدش حياءها ، (وهي مخالفة وفقا للمادة ٣٠٦ مكرر عقوبات) قالت الجمعية : « ان هذا الأمر يقطع بفروج العامل عن مقتضى الواجب الوظيفي في الحفاظ على كرامة الوظيفة العامة ، وهو المسلك الذي يتعين مساعلته عنه تأديبيا . الا ان مثل هذا الحكم لا يترتب عليه انفصام العلاقة الوظيفية التي تربط العامل المذكور بجهة الادارة : وانهاء خدمته تلقائيا ، فلا يعتبر مفصولا بقوة القانون بصور الحكم سلف الذكر ، بل الرد في ذلك الى ما تقرره السلطة التأديبية المختصة » .

٢ — فاذا استبعدنا المخالفات من نطاق الحكم المشار اليه ، انحصر الأمر في نطاق الجنايات والجنح (التي لا يحكم على المخطئ فيها بعقوبة جنائية بطبيعة الحال) فمتى تعتبر الجريمة مظة بالشرف أو الأمانة (١) ؟ ان المشرع لم يورد معيارا محددا في هذا الصدد ، وبالتالي يكون قد ترك لترخص الادارة تمارسه تحت رقابة القضاء . وبهذا المعنى تقول المحكمة الادارية العليا — على سبيل المثال ، ومن قضاء متواتر — في حكمها الصادر

(١) لسنا ندري لماذا ورد لفظ الأمانة بعد الشرف : ؟ ان حرف المطف « او » يفيد المغايرة ، فهل يعتبر الاخلال بالأمانة شيئا لا علاقة له بالشرف ؟

في ٥ نوفمبر سنة ١٩٦٦ (س ١٢ ، ص ٦٢) « تكفل المشرع في قانون العقوبات بتحديد الجنايات في وضوح وجلاء . أما الجرائم المخلة بالشرف فلم يحددها في هذا القانون أو في سواء تحديدا جامعا مانعا كما هو الشأن بالنسبة الى الجنايات . على أنه من المتفق عليه أنه يمكن تعريف هذه الجرائم بأنها تلك التي ترجع الى ضعف في الخلق ، وانحراف في الطبع . والشخص اذا انحدر الى هذا المستوى الأخلاقي لا يكون أهلا لتولي المناصب العامة التي تقتضى فيمن يتولاها أن يكون متحلياً بالأمانة والنزاهة والشرف واستقامة الخلق ... » . وعادت المحكمة الى تفصيل ما أجملته في هذا الحكم ، في حكمها الصادر في ١٩٧٢/١/٢٢ (مجموعة المبادئ : ص ٩٠٢) حيث تؤكد : « ان الجرائم المخلة بالشرف لم تحدد في قانون العقوبات أو في أى قانون سواء ، تحديدا جامعا مانعا ، كما أنه من المتعذر وضع معيار مانع في هذا الشأن . على أنه يمكن تعريف هذه الجرائم بأنها هي تلك التي ترجع الى ضعف في الخلق ، وانحراف في الطبع ، مع الأخذ في الاعتبار طبيعة الوظيفة ، ونوع العمل الذي يؤديه العامل المحكوم عليه ، ونوع الجريمة ، والظروف التي ارتكبت فيها ، والأفعال المكونة لها ، ومدى كشفها عن التأثير بالشهوات والفزوات ، وسوء السيرة ، والحد الذي ينعكس اليه أثرها على العمل وغير ذلك من الاعتبارات » . وفي الموضوع قررت المحكمة « ومن حيث ان جنحة تبديد منقولات الزوجة تكون دائما نتيجة المصادمات والمنازعات التي تقع بين الزوجين ، وهي تقع دائما في محيط الأسرة وجوها العائلي ومن ثم فانها وان وصفها القانون بأنها جريمة تبديد : الا أن ذلك لا يعتبر كافيا لاعتبارها جريمة مخلة بالشرف ، ومرد ذلك كله ، صلة الزوجية والاعتبارات العائلية ، والحفاظ على كيان الأسرة » .

وبذات المعنى قالت الجمعية العمومية للقسم الاستشاري في فتاها الصادرة في ٢٠ مارس سنة ١٩٦٨ (س ٢٢ ، ص ٧٧) « ان القانون لم يحدد ما يعتبر من الجرائم مخلا بالشرف أو الأمانة . ولعل المشرع فعل ذلك حتى يكون هناك مجال للتقدير ، وأن تكون النظرة اليها من المرونة بحيث تساير تطورات المجتمع ، فالجريمة المخلة بالشرف أو الأمانة هي تلك التي ينظر اليها المجتمع على أنها كذلك ،

وينظر الى مرتكبها بعين الازدراء والاحتقار ، اذ يعتبر ضعيف الخلق ، منحرف الطبع ، دنىء النفس ، ساقط المروءة • فاذا نمت الجريمة بحسب الظروف التى ارتكبت فيها عى ضعف فى الخلق أو عن انحراف فى الطبع أو تأثر بالشهوات أو النزوات أو سوء السيرة ، كانت مخلة بالشرف أو الأمانة تنتهى بها الخدمة بقوة القانون ••• وان لم تتم عن شئ من ذلك ، فلا تعتبر مخلة بالشرف أو الأمانة بصرف النظر عن التسمية المقررة لها فى القانون » •

وواضح أن مثل هذا القول — سواء من المحكمة الادارية العليا ، أو من الجمعية العمومية — لا يرقى الى مستوى المعيار القاطع ، ولكنه مجرد توجيه يستهدى به فى هذا المجال • ودليل ذلك الخلافات العميقة فى وجهات النظر عند التطبيق كما سنرى بـمـد قليل • وبالرجوع الى الأحكام والفتاوى الصادرة بهذا الصدد نجد أنه قضى بما يلى :

(١) من قضاء محكمة القضاء الادارى : اعتبرت الجزائم التالية مخلة بالشرف :

- تبديد الأموال المحجوز عليها (١٩٤٩/٢/٨ س ٣ ، ص ٣٠٣)
- ولو وقع من مالكها (١٩٤٨/٦/٢٢ س ٢ ، ص ٨٥٦) (١) •
- السرقة (١٩٥٠/٣/٢٨ س ٤ ، ص ٤٩٦) •
- غش القطن (١٩٥٠/٤/١١ س ٤ ، ص ٥٦٢) •
- المعاشرة غير المشروعة (١٩٥٢/٢/١٢ س ٦ ، ص ٤٤٦) •
- اختلاس الأموال الأميرية (١٩٥٣/٤/١٤ س ٧ ، ص ٨٧٩) •
- التلاعب فى تذاكر الانتخاب (١٩٥٣/٦/٢٤ س ٧ ، ص ١٧٧٣) •
- اتلاف الأشجار (١٩٥٠/٣/٢٨ س ٤ ، ص ٤٩٦) •

(١) على أن قضاء المحكمة التالى اخرج المالك من نطاق هذا الحكم .

- — الرشوة (٢٦/٤/١٩٥٠ س ٤ ، ص ٢٩٠) •
- — النصب (٢١/٢/١٩٥٤ س ٨ ، ص ٧٤٦) (انتحال صفة ضابط والاستيلاء على مبالغ من بعض الأفراد) •
- — الاشتراك في تزوير محرر رسمي (٩/١٢/١٩٥٤ س ٩ ، ص ١١٨) •
- (ب) ومن فتاوى القسم الاستشارى بمجلس الدولة (١) :
 - — تبديد الأموال المحجوز عليها ولو وقع من مالكيها (٢٦/٦/١٩٤٨ س ١ ، ص ١٩٣) •
 - — اختلاس كوبونات الكيوسين (٢٠/١١/١٩٤٦ س ١ ، ص ٣٧٩) •
 - — السرقة (١٦/٣/١٩٥٠ س ٤ ، ص ١٠٤) •
 - — السرقة في السرقة (١/٩/١٩٥٦ س ١٠ ، ص ٣٥٦) •
- (ج) ولم يعتبر القضاء والفتوى الجرائم التالية مخلة بالشرف :
 - — التعمدى الذى يحكم فيه بالبراءة (قضاء ادارى فى ٢٠/٥/١٩٥٢ س ٦ ، ص ١٠٣٧) •
 - — الضرب (قضاء ادارى فى ٢/٣/١٩٥٣ س ٧ ، ص ٥٨٣) •
 - — الحكم بغرامة فى جنحة مشاجرة (ادارية عليا فى ٢٤ ديسمبر سنة ١٩٦٦ س ١٢ ، ص ٤٨٠) •
 - — فك الاختتام الموضوعة بمعرفة الجهات الحكومية المختصة (فتوى فى ٢١/٨/١٩٤٩ س ١ ، ص ١٩٦) •
 - — السب (فتوى فى ٨/٤/١٩٥٦ س ١٠ ، ص ٣٥٥) •

(١) تجميع الدكتور عبد الفتاح حسن ، مؤلفه السابق ، ص ٦١ وما بعدها .

— تغيير الحقيقة في سن أحد الزوجين في عقد الزواج (فتوى في
١٢/١٣/١٩٥٤ س ٨ ص ١١١) •

— تبديد منقولات الزوجة (فتوى الجمعية العمومية في
١٥/٤/١٩٦٤ وحكم المحكمة الدستورية العليا الذي أوردناه فيما سبق)

— « الجريمة المنصوص عليها في المادة ٩٨ عقوبات (عدم التبليغ
عن جرائم معينة) وكذلك الجريمة المنصوص عليها في المرسوم بقانون
رقم ٣٧ لسنة ١٩٥٣ في شأن حل الأحزاب السياسية الذي يحظر على
أعضاء الأحزاب السياسية المنحلة والمنتمين إليها القيام بأى نشاط
حزبى على أية صورة كانت .. هذه الجرائم ، وان كانت تقوم في
مجموعها على مخالفة المبادئ التى يقوم عليها النظام السياسى
والاجتماعى للدولة ، والسمى الى فرض ما يخالف الآراء والمعتقدات
السياسية للمجتمع بطريقة غير مشروعة ، الا أنها لا يصدق عليها وصف
الجرائم المخلة بالشرف أو الأمانة » (جمعية عمومية في ٤ أكتوبر سنة
١٩٦٧ ، س ٢٢ ، ص ٤) •

— شراء العامل نقداً أجنبياً محظور التعامل فيه : لا يشكل اخلاقاً
منه بواجبات وظيفته أو خروجاً على مقتضى الواجب ، بالرغم من تأثيم
الفعل وفقاً لأحكام قانون العقوبات • (ادارية عليا في ١٦/١٢/١٩٧٨ ،
مجموعة المبادئ • ، ص ٣٨٩٣) •

(د) على أن مجالات الاختلاف في وجهات النظر أكثر وضوحاً .
ونختار موضوعاً بذاته اختلفت حوله الآراء ، وهو جريمة اعطاء شيك
بدون رصيد : فقد حكم على موظف بالحبس شهراً مع ايقاف تنفيذ
العقوبة لاعطائه شيكاً بدون رصيد ، ففصل للحكم عليه في جريمة مضاة
بالشرف (١) • وقد جادل الموظف في صحة هذا الوصف بالنسبة الى
جريمة اصدار شيك بدون رصيد ، ولكن كلا من المحكمة الادارية والمحكمة

(١) في ظل القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ •

الادارية العليا رفضت ادعاءه ، وقضت بسلامة الوصف • وقالت المحكمة الادارية العليا بهذا الخصوص في حكمها الصادر في ٥ نوفمبر سنة ١٩٦٦ (سبقت الاشارة اليه) : « لما كانت جريمة اصدار شيك بلا رصيد المنصوص عليها في المادة ٢٣٧ من قانون العقوبات هي — كجريمة النصب — تقتضى الالتجاء الى الكذب كوسيلة لسلب مال الغير ، فهي لذلك لا تصدر الا عن انحراف في الطبع ، وضعة في النفس ، ومن ثم فانها تكون — في ضوء التعريف السابق — مخلة بالشرف • وسبق لهذه المحكمة أن قضت بأن هذه الجريمة من الجرائم المخلة بالشرف بمدلوله المعنى بالفقرة الثانية من (المادة ١٠٧ من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١) وذلك لمساسها بسمعة الموظف وذمته ، وتأثيرها على الثقة في أمانته ونزاهة معاملاته ، إذ أنها تتطلب قصدا جنائيا خاصا يقوم على توافر سوء النية وقصد الاضرار بالمجنى عليه ، حتى أن الشارع ألحقها في المادة ٣٣٧ من قانون العقوبات بجريمة النصب ، وعاقب عليها بذات العقوبة التي قررها في المادة ٣٣٦ منه لجريمة النصب ، وان الحكم على الموظف في جريمة هكذا شأنها مما يؤثر في صلاحيته لتولي الوظيفة العامة أو الاستمرار فيها ، إذ ينعكس صداها على هبة الوظيفة وكرامتها واعتبارها » •

وأمام هذه الحجج القاطعة ، والقضاء المستقر من جانب محكمة القضاء الادارى ، والمحكمة الادارية العليا ، فان الجمعية العمومية للقسم الاستشارى قد انتهجت مسلكا آخر ، عبرت عنه في فتاواها الصادرة في ٢٠ مارس سنة ١٩٦٨ (سبقت الاشارة اليها) حيث تقول : « لما كانت جنحة اعطاء شيك بدون رصيد ليست في جميع الأحوال مما ينظر الى مرتكبها هذه النظرة ، إذ تختلف النظرة اليها من هذه الوجهة بحسب الظروف التي تمت فيها ، وما يتكشف من وقائعها عن أفعال تنم عن ضعف في الخلق وما تتطلب عليه نفسية مرتكبها من لؤم في الطبع أو دناءة في النفس أو رغبة في أكل أموال الناس بالباطل أو لا تتم عن شيء من ذلك • والمرجع في تقدير ظروف كل حالة وانهاء خدمة الموظف ، وقرارها في هذا التقدير يخضع لرقابة القضاء ان هي انحرفت أو تجاوزت الحدود ، كما أن لها أن تصرف النظر عن مؤاخذته

ان رأت أن ليس فيما ارتكبه ما ينمكس أثره على عمله الوظيفي » .
وكانت الوقائع تنحصر في أن موظفا حكم عليه لاعطائه شيكا بدون
رصيد ، وقد سدد المبلغ ، وتبين أن سبب اعطائه الشيك كان لدفع خلو
رجل . وعلقت الجمعية العمومية على هذه الواقعة بقولها : « لم يثبت
من الوقائع الواردة بالحكم أن ظروف الجريمة المحكوم فيها تنطوي
على شيء غير ما دفع به المتهم مما لا يمكن معه اعتبار هذه الجريمة مخلة
بالشرف أو الأمانة ، ولا يترتب على الحكم فيها انهاء خدمته بقوة
القانون ، وان كان يجوز للجهة الادارية التابع لها النظر في أمره اداريا
أو تأديبيا ان رأت فيما ارتكبه ما ينمكس أثره على الوظيفة التي يشغلها
ويكون مخالفة ادارية . لذلك انتهى رأى الجمعية العمومية الى أن
جنحة اعطاء شيك بدون رصيد ليست في جميع الأحوال جريمة مخلة
بالشرف أو الأمانة ، وتختلف النظرة اليها من هذه الوجهة بحسب
الظروف التي تمت فيها ، وما يتكشف من وقائعها من أفعال تتم عن
ضعف في الخلق ، وما تنطوي عليه نفسية مرتكبها من لؤم في الطبع
ودناءة في النفس ، ورغبة في اكل أموال الناس بالباطل ، أو لا تتم عن
شيء من ذلك . والمرجع في ذلك هو السلطة الادارية المنوط بها تطبيق
القانون » . وهذا المسلك يعنى أن الجريمة في حالة اعطاء شيك بدون
رصيد نسبية ، وأن ذات الجريمة في ظروف معينة تعتبر متفقة مع
الشرف ، وفي ظروف أخرى غير متفقة معه . ولو سرنا مع هذا المنطق
لقلنا ان السرقة والنصب تعتبر منافية للشرف أو متفقة معه وفقا لنية
مرتكبها ، كما لو سرق ليعالج أو ليتصدق ! ! ان هذا التفسير — رغم
نبل العواطف التي يصدر عنها — يشيع الاضطراب في موضوع غير
منضبط من أول الأمر .

ولم تقف الجمعية العمومية بفكرة النسبية عند جريمة اصدار
شيك بدون رصيد ، بل سحبتها الى مجال آخر ، هو تعاطي المخدرات ،
فقد أدین أحد العاملين لاحرازه مادة حشيش بغیر قصد الاتجار ،
وعوقب بالحبس لمدة سنة وبغرامة خمسمائة جنيه ، ولما طرح على
الجمعية العمومية للقسم الاستشاري التساؤل عن مدى مطابقة هذا
الحكم لمقتضيات الشرف ، قالت بعدد أو أوردت التعريف المتساوتر

الجريمة المخلة بالشرف : « ومن حيث انه بالنسبة الى جرائم احرار المخدرات ، فان الحكم بالادانة للاحراز بقصد الاتجار ، يستوجب حتما انتهاء الخدمة بحكم الفقرة السابعة من المادة ٧٧ من نظام العاملين المدنيين بالدولة ، لأن الحكم دائما في هذه الجريمة بعقوبة الجنائية طبقا لأحكام القانون رقم ١٨٢ لسنة ١٩٦٠ (المعدل بالقانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٦٦) وهي على أى حال جريمة مخلة بالشرف أيا كانت العقوبة الصادرة فيها .

أما بالنسبة لكل من جريمتي احرار المخدرات بقصد التعاطي أو الاستعمال الشخصى أو بغير قصد التعاطي أو الاستعمال الشخصى اذا قضى فيها بعقوبة الجنحة ، فانها ليست دائما مما ينتهى به خدمة الموظف بحكم القانون طبقا للفقرة السابعة من المادة ٧٧ من نظام العاملين المدنيين المشار اليها ، فقد تكون كذلك في بعض الأحوال تبعا لظروف الجريمة ، ويترتب على الحكم فيها على الموظف بعقوبة الجنحة انتهاء خدمته طبقا للفقرة السابعة من المادة ٧٧ سالفة الذكر ، وقد لا تكون كذلك تبعا لظروفها ، وانما هى على كل حال جريمة ماسسة بالاعتبار اذ أنها تلقى على الموظف ظللا ينعكس أثره على الوظيفة يستوجب المحاكمة التأديبية ، وتملك السلطة التأديبية المختصة حينئذ توقيع أى من الجزاءات المنصوص عليها في القانون ، ومنها الفصل من الوظيفة وذلك تبعا لتقديرها لظروف كل حالة . ولا يمكن وضع قاعدة عامة تطبق بطريقة صماء على كل حالة . والمرجع في تقدير ظروف كل حالة وانهاء خدمة الموظف طبقا للفقرة السابعة من المادة ٧٧ من نظام العاملين المدنيين أو محاكمته تأديبيا منوط بالجهة الادارية التسامح لها الموظف وهى في هذا التقدير تخضع لرقابة القضاء ان هى أسرفت أو جاوزت الحدود » . وانتهت الجمعية العمومية في هذه الفتوى الى أن الحكم الصادر على اثنين من صغار العاملين باحرار المخدرات بقصد الاستعمال الشخصى ، لا يمس الشرف والاعتبار ، ولا يؤدى بالتالى الى الفصل بقوة القانون ! (فتواها في ٢٠ مارس سنة ١٩٦٨ ، ص ٢٢ ، ص ٧٨) . وهنا أيضا نستنتج أن الحكم الصادر في هذه الجريمة يعتبر

مخلا بانسرف لو صدر ضد موظف كبير ، ولا يعتبر كذلك لو صدر ضد موظف صغير ! وهو معنى نعتقد أنه بعيد عن نية المشرع ! فالجريمة الجنائية في ذاتها هي محل التقدير ، لا ظروف مرتكبها .

(هـ) ويلاحظ من ناحية أخرى أن المشرع لم يكن يتبع أسلوبا واحدا بالنسبة للعاملين الخاضعين للقانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ وأولئك الخاضعين لللائحة العاملين رقم ٢٣٠٩ لسنة ١٩٦٦ . فبالنسبة للفريق الأول ، كان العامل يفصل اذا أدين في جريمة مخلة بالشرف أيا كان الحكم الصادر فيها . أما بالنسبة للعاملين في القطاع العام ، فإن ذات الأثر لا يترتب الا اذا حكم عليه « بعقوبة مقيدة للحرية » . وكان هذا الوضع منتقدا ، لأنه لم يكن ثمة سبب لوزن الجريمة بميزانين مختلفين في حالتين متشابهتين ، بل متطابقتين ، لا سيما وأن الاجماع منعقد على أن العاملين في المؤسسات العامة ، والذين يخضعون لللائحة العاملين في القطاع العام ، هم موظفون عموميون ، كما أن النقل جائز بين العاملين في الحكومة والعاملين في القطاع العام ، ومن ثم فإن أسباب الصلاحية العامة يجب أن تكون واحدة . ولهذا تدارك المشرع هذا التناقض وعالجه — كما رأينا — في القانونين التاليين رقم ٦١ لسنة ١٩٧١ و ٤٨ لسنة ١٩٧٨ .

٤ — أثر الحكم بوقف التنفيذ :

١ — لم يعرض القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ لهذا الاحتمال ، وتركه للاجتهاد . واختلف الرأي بشأن أثر الحكم الصادر من القاضي الجنائي بوقف تنفيذ العقوبة على عزل الموظف اعمالا لما ورد بقانون العاملين بهذا الخصوص . ولكن المحكمة الادارية العليا حسمت هذا الخلاف ، استنادا الى استقلال كل من القانونين الجنائي والاداري ، وقضت بعزل الموظف المحكوم عليه في جنائية أو في جريمة مخلة بالشرف حتى ولو اقترن الحكم بوقف تنفيذ العقوبة في الحالات التي يجيز فيها المشرع وقف التنفيذ ، وكان أول حكم في هذا الصدد هو حكمها الصادر في ١٢ يوليو سنة ١٩٥٨ (س ٣ ص ١٧٠٥) حيث تقول : « أن وقف

تنفيذ الآثار المترتبة على الأحكام الجنائية بالتطبيق للمادة ٥٥ من قانون العقوبات وما بعدها لا يشمل إلا العقوبة التبعية والآثار الجنائية المترتبة على الحكم ، فلا يتعداها الى الآثار الأخرى ، سواء أكانت هذه الآثار من روابط القانون الخاص أم من روابط القانون العام ، أى سواء أكانت مدنية أو ادارية . كما أنه يجب الفرقة بين العزل كمقوبة جنائية تبعية أو تكميلية ، سواء اكان عزلا نهائيا أو عزلا لمدة مؤقتة يقع بالتطبيق لقانون العقوبات ، وبين انتهاء خدمة الموظف وقطع رابطة التوظيف نهائيا ، سواء بالتطبيق للفقرة الرابعة من المادة ١٠٧ من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ الخاص بموظفى الدولة ، أى كجزء تأديبي بعد محاكمة تأديبية ، أو بطريق العزل الادارى ، أى بقرار جمهورى بالتطبيق للفقرة السادسة ، أو بقوة القانون ونتيجة للحكم على الموظف فى جنائية أو فى جريمة مخلة بالشرف وفقا للفقرة الثامنة من تلك المادة ، فكل أولئك أسباب قانونية لانتهاء خدمة الموظف يطبق كل منها فى مجاله متى قام موجبه واستوفى أوضاعه وشرائطه . ومن حيث أنه ولئن كان انتهاء خدمة الموظف بالعزل نهائيا كمقوبة جنائية تبعية قد يتلاقى من حيث تطبيق الأثر مع انتهائها بالتطبيق للفقرة الثامنة من المادة ١٠٧ ، بمعنى أن تطبيق تلك الفقرة الأخيرة يصبح غير ذى موضوع اذا كان قد تحقق انتهاء تلك الخدمة بعقوبة العزل النهائى ، الا أنهما قد يفترقان ولا يتلاقيان فى تحقيق هذا الأثر ، فلا يجوز عندئذ تعطيل أحكام قانون نظام موظفى الدولة فى انتهاء الخدمة لأى سبب من الأسباب المشار اليها متى توافرت الشروط القانونية . . . ومن حيث أنه يخلص من كل ما تقدم أن لكل من العزل كمقوبة جنائية بالتطبيق لأحكام قانون العقوبات ، والعزل تأديبيا كان أم اداريا بالتطبيق لأحكام قانون موظفى الدولة ، لكل مجاله وأوضاعه وشروطه وأحكامه الخاصة به فى التطبيق ، وأنه ليس ثمة تلازم بينهما فى كل الأحوال ، وان كان قد يقع التلاضى فى تحقيق الأثر فى بعض الأحوال ، فلا يجوز اذا تعطيل أحكام قانون التوظيف فى مجال تطبيقها متى قام موجبها ، واستوفت أوضاعها وشروطها » .

الإدارة اذا كان الحكم مع وقف تنفيذ العقوبة . . ثم الفقرة السادسة من

ولا شك أن هذا الحكم كان يجسد الوضع القانوني السليم .
وما تزال الأسس التي أوردتها سسليمه ، وأن كان قد أدخل عليها
تعديلات : الأول من صنع المشرع ، والثاني من صنع المحكمة الادارية
العليا ذاتها .

٢ — أما التعديل التشريعي فيتمثل فيما ورد النص عليه في القانون
رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ وفي القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ ، اذ جعل
« الفصل جوازيا للوزير المختص اذا كان الحكم مع وقف تنفيذ
العقوبة » (١) . ولا شك أن التعديل كان موفقا ، واستجاب لاعتبارات
انسانية ، اذ فتح الباب للإدارة لمواجهة بعض الحالات الخاصة بدلا
من الحكم الصارم المتسم بالقسوة .

٣ — أما التعديل القضائي ، فيتمثل في تمييز المحكمة الادارية
العليا بين نوعين من وقف التنفيذ ، وهما وقف التنفيذ الشامل لجميع
الآثار التي تترتب على الحكم ، ووقف تنفيذ العقوبة فحسب . ففي
الحالة الأولى رأت المحكمة الادارية العليا أن حجية الحكم الجنائي ،
تقتضي وقف الفصل كأثر للحكم الجنائي بحيث لا يكون الأمر محل
تقدير للإدارة . وقد بدأت هذا التحول الجزئي بحكمها الصادر في
١٧ مارس سنة ١٩٦٥ (س ١٠ ، ص ٩٢٤) بخصوص عامل بمصلحة
الطرق والكبارى ، ضبط يحمل سلاحا بلا ترخيص ، وحكم عليه بالسجن
ثلاثة أشهر مع الشغل وتعريمه ثلاثة جنيهاات (في جنابة) مع وقف تنفيذ
العقوبة « على أن يكون الايقاف شاملا لجميع الآثار الجنائية المترتبة
على هذا الحكم » . وقد فصل العامل بناء على هذا الحكم أعمالا لقضاء
المحكمة الادارية العليا الذي قررته بحكمها الصادر سنة ١٩٥٨ . ولكن
المحكمة ألغت قرار الفصل ، وأقرت التفرقة الجديدة التي أقامتها على
الأسباب التالية :

(١) وورد ذات الحكم في الفقرة السادسة من المادة ٧٨ من لائحة
المعاملين بالقطاع العام حيث تقول : « ويكون الفصل جوازيا لرئيس مجلس
الإدارة اذا كان الحكم مع وقف تنفيذ العقوبة » . ثم الفقرة السادسة من
المادة ٦٤ من القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٧١ .

« ومن حيث أن الحكم الجنائي إذا ما صدر موقوف الآثار الجنائية وفقا شاملا لها ، فإن من شأن هذا الإيقاف أن يمتد أثره الى جميع العقوبات التبعية وغيرها من الآثار الجنائية التي تترتب على الحكم المذكور ، سواء ورد النص عليها في قانون العقوبات أو في غيره من القوانين إذ أن طبيعتها جميعا واحدة لأنها كلها من آثار الحكم الجنائي .

وقد عادت المحكمة توضيح حدود هذا التحول في حكمها الصادر في ٢٤ أبريل سنة ١٩٦٥ (س ١٠ ، ص ١١٣٠) ، وتشير إلى قضائها السابق وتؤكد صراحة أن وقف الفصل بسبب وقف التنفيذ لا يكون الا في حالة الوقف الشامل لآثار الحكم . أما في غيرها ، أي في حالة ما إذا أوقفت العقوبة الأصلية فقط ، فإن الموظف يفصل الا اذا رأى الوزير ابقاءه (١) .

وقد أخذت الجمعية العمومية للقسم الاستشاري بذات المبدأ ، فهي في فتاها الصادرة في ١٢ مايو سنة ١٩٦٥ (س ١٩ ، ص ٣٩٨) تقول : « أن وقف الآثار الجنائية المترتبة على الحكم الجنائي انما يتسع ليشمل في مدلوله كافة الآثار التي تترتب على هذا الحكم ، سواء ورد

(١) وقد طبقت المحكمة الادارية العليا هذا المبدأ في حكمها الصادر في ٥ نوفمبر سنة ١٩٦٦ (س ١٢ ، ص ٦٢) حيث أدین موظف في جريمة اصدار شيك بدون رصيد ، وحكم عليه بالحبس شهرا مع وقف تنفيذ العقوبة دون ان يشير الحكم الى الوقف الشامل . ولهذا قررت المحكمة الادارية العليا ان هذا الوقف غير الشامل لا اثر له على فصل الموظف . . . وعلى ذلك ، فان هذا الحكم - على ما جرى به قضاء هذه المحكمة - لا يمنع من ترتيب الآثار المترتبة عليه ، سواء اكانت آثارا جنائية أم مدنية أم ادارية .

ولما كان الحكم في الجريمة الجنائية قد صدر في ظل القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ ، فان المحكمة الادارية العليا لم تقبل اعمال الحكم الذي استحدثه القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ ، من ترك الأمر للوزير المختص . . . لأن هذا القانون لا يسرى على الوقائع السابقة على تاريخ العمل به ، وقد صدر الحكم على الطاعن قبل العمل بالقانون المذكور . . . وبغضلا عن ذلك فان هذا امر بمقتضى على جهة الادارة . اما القضاء فعليه أن ينزل حكم الفصل استنادا الى الأصل المنصوص عليه في حالة صدور حكم في جنابة أو جنحة مخلة بالشرف .

النص عليها في قانون العقوبات أو في غيره من القوانين الأخرى ، ما دامت كلها من آثار الحكم الجنائي . والقول بغير ذلك يتضمن مجافاة لطبائع الأمور ، واهدارا لحجية الحكم ، تلك الحجية التي يجب احترامها في جميع المجالات الأخرى ، سواء في ذلك المجال الجنائي أو غيره من المجالات الأخرى ومنها المجال الإداري . وبهذا قضت المحكمة الادارية العليا بجلسة ١٧ مارس سنة ١٩٦٥ . ومن حيث ان الحكم الصادر ضد الموظف في جريمة النصب التي أسندت اليه ، قضى بمعاقبته بالحبس لمدة شهر مع وقف تنفيذ العقوبة ، على أن يكون شاملا لكافة الآثار المترتبة على الحكم ، ومن ثم فانه لا يجوز انهاء خدمة الموظف المذكور وفقا لحكم الفقرة ٨ من المادة ١٠٧ من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥٠ نظرا لوقف اعمال الأثر الخاص بانهاء خدمته ، تبعا لوقف تنفيذ كافة الآثار المترتبة على الحكم الجنائي الصادر ضده » .

هذا وقد وصل المشرع مع دواعي الرأفة الى أقصى مداها في هذا المجال ، وذلك في القانونين رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ ، و٤٨ لسنة ١٩٧٨ ، اذ حظر الفصل من الوظيفة في جميع الحالات اذا كان الحكم مع وقف التنفيذ ، فضلا عن حالة صدور الحكم لأول مرة والتي أشرنا اليها فيما سبق .

٥ - وفصل الموظف نتيجة للحكم عليه بمعقوبة جنائية أو في جريمة مخلة بالشرف يتم بقوة القانون ، لأن المشرع هو الذي رتب هذه النتيجة وليست وليدة ارادة الادارة . ومن ثم فان الفصل ينتج أثره منذ صيرورة الحكم نهائيا . وبهذا المعنى قالت محكمة القضاء الاداري في حكمها الصادر في ٨ مايو سنة ١٩٥٧ (س ١١ ، ص ٤٣٣) ان خدمة الموظف الذي يحكم عليه في جنائية تنتهي بقوة القانون دون حاجة الى اصدار قرار بالفصل . ولا يعتبر مثل هذا القرار من القرارات الادارية ، سواء تلك التي تصدر عن ارادة مقيدة أو تكون من اطلاقات جهة الادارة ، بل ما هو الا من قبيل الاجراءات التنفيذية التي تتخذها الادارة لتنفيذ أحكام القانون ، دون أن يكون لها في هذا الشأن أية سلطة ... فلا محل اذن للقول بضرورة عرض قرار الفصل واستصداره من مجلس التأديب ،

اذ أن الفصل على هذه الصورة لا ينطوى على عقوبة تأديبية مما يفتقر بنظرها مجلس التأديب أو أية سلطة تأديبية أخرى ، بل قد تم بالفعل منذ اللحظة التي أصبح فيها الحكم نهائيا « وأضافت محكمة القضاء الادارى الى قولها السابق ، أن الطعن بالنقض فى الحكم لا يترتب عليه وقف آثار الحكم وفقا للمادة ٤٦٩ من قانون الاجراءات الجنائية .

وتؤكد المحكمة الادارية العليا هذا القضاء . ومن ذلك قولها فى حكمها الصادر فى ٢٩ ديسمبر سنة ١٩٦٢ (س ٨ ، ص ٣٥٣) بمناسية فصل موظف نتيجة للحكم عليه فى جريمة اصدار شيك بدون رصيد « والقرار الذى يصدر بانهاء خدمة الموظف فى هذه الحالة لا ينشئ بذاته مكررا قانونيا مستحدثا للموظف ، بل لا يعدو أن يكون اجراء تنفيذيا لمقتضى الحكم الجنائى الذى رتب عليه القانون انهاء الخدمة حتما باعتباره اعلانا وتسجيلا للآثر التبعي الذى تترتب من قبل بحكم القانون والذى لا معدى عن اعماله دون ترخص من جهة الادارة فى هذا الشأن .

لكن اذا كان مجرد الطعن بالنقض لا يؤثر على اعمال أثر الحكم فيما يتصل بالفصل ، فان نقض الحكم الجنائى يؤدى الى اصدار أثر الفصل « ٠٠٠ فاذا نقض الحكم الذى صدر قرار الفصل تنفيذا لمقتضاء ، وقضى ببراءة المتهم مما أسند اليه لعدم صحة الواقعة وثبوت تلفيقها ، كان الفصل معدوما ، وكأنه لم يكن ، ولا تلحقه أية حصانة ، ولا يزيل انعدامه قوات ميعاد الطعن فيه ، لأنه عدم ، والعدم لا يقوم ، وساقط ، والساقط لا يعود ٠٠٠ » (ادارية عليا فى ٢٧ يونيه سنة ١٩٥٩ س ٤ ، ص ١٦١٣) .

هذا وقد يزول أثر الحكم الجنائى الصادر ضد الموظف بسبب العفو عن الجريمة ، أو العفو عن العقوبة . أما العفو الشامل فلا يكون

الابقانون ، وهو يزيل الجريمة ذاتها ، والمشرع هو الذي يرتب آثار ذلك في الماضي أو المستقبل (١) .

أما بالنسبة للعفو البسيط (أو العفو عن العقوبة) (grâce) فالمسلم به أن أثره يقتصر على العقوبة الجنائية ، فلا يتعداها الى غيرها من الآثار المترتبة على الحكم الجنائي (حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في ٤ ديسمبر سنة ١٩٥٣ في قضية (Gaillard المجموعة ص ٥٢٧) . وبهذا المعنى أفتت الجمعية العمومية للقسم الاستشاري في ٤ مايو سنة ١٩٦٠ (س ٢٠ ، ص ٢٦٣) حيث تقول : « أن العفو الصادر بقرار من رئيس الجمهورية لا يمحو الجريمة ذاتها أو يزيل عنها الصفة الجنائية التي تظل عالقة بها ، كما أنه لا يمحو الحكم الصادر بالادانة الذي يظل قائما . ومن ثم فإنه لا يترتب على القرار الجمهوري الصادر بالعفو سوى اسقاط العقوبة الأصلية أو ما بقي منها ، وكذلك العقوبة التبعية والآثار المترتبة على الحكم ، وذلك بالنسبة الى المستقبل فقط . ولا يترتب عليه اسقاط العقوبات التي نفذت أو الآثار التي وقعت في الفترة السابقة على صدوره . وعلى ذلك فإنه لا يترتب على قرار العفو (البسيط) الأثر الخاص بانتهاء خدمة الموظف للحكم عليه في جنائية ، والذي يعتبر أثرا

(١) وعلى هذا الأساس قضى مجلس الدولة الفرنسي بأن العفو الشامل (L'amnistie) لا يؤدي تلقائيا الى حق الموظف في العودة الى وظيفته اذا لم ينص القانون الصادر بالعفو على ذلك (حكمه في ١٩٥٦/٢/٢٩ في قضية مدموزيل (Gony) المجموعة ص ٩٥) ولا يمكن القياس في هذا الصدد على تشريعات العفو التي نصت على ذلك صراحة (حكمه في ١٩٥٦/٢/٢٤ في قضية (Jauneaud) المجموعة ص ٩٠) . ولكن يترتب على العفو الشامل التزام الادارة بازالة جميع آثار الجريمة محل الاعفاء من ملف الموظف (حكمه في ١٩٥٣/٢/٢٠ في قضية (Poney) المجموعة ، ص ٨٢) كما لا تستطيع الادارة أن تعاقب تأديبيا عن الجريمة التي صدر بشأنها الاعفاء (حكمه في ١٩٤٢/١/٧ في قضية (Parayre) المجموعة ص ١٠) ولا أن تصدر قرارا اداريا يستند الى الوقائع محل الاعفاء (حكمه في ١٩٦١/٨/٢٣ في قضية مدموزيل (Cotard) ، المجموعة ص ٤٧٨) .

بل ويشير مجلس الدولة الفرنسي مشروعية مثل تلك القرارات من تلقاء نفسه (d'office) حكمه في ١٩٣٥/١/١١ في قضية (Dufeu) المجموعة ص ٤١) .

فوراً ، يقع مباشرة وبقوة القانون كنتيجة حتمية للحكم الجنائي .
ويستتفد غرضه — بقطع الرابطة الوظيفية بين الموظف المحكوم عليه
وبين الدولة — بمجرد وقوعه » .

ولكن اذا صدر العفو البسيط شاملاً العقوبات الأصلية والتبعية ،
فانه يجيز اعادة الموظف للخدمة (١) .

٦- ويميل القضاء الادارى الى قصر أثر الفصل نتيجة للحكم
على الموظف في جريمة من الجرائم المشار اليها على ما يصدر بهذا
الصدد من جهات القضاء العادى دون القضاء الاستثنائى ، لما يحيط
بالجرائم التى يختص بها هذا النوع من القضاء من ظروف . ولهذا
قررت محكمة القضاء الادارى في حكمها الصادر في ١٦ مارس سنة
١٩٦٠ (س ١٤ ، ص ٢٥٤) أن الأحكام الصادرة من محكمة الشعب
لا يترتب عليها بصورة آلية فصل الموظف اعمالاً لنص المادة ١٠٧
من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ . وعادت المحكمة الادارية العليا
في حكمها الصادر في ١٠ يناير سنة ١٩٦٥ (س ١٠ ، ص ٣٩٢) تؤكد
المعنى السابق باعلانها أن الحكم في جنائية من محكمة الثورة
لا يترتب عليه الفصل تلقائياً ، بل لابد من صدور قرار ادارى بالفصل
« لأن المركز القانونى الخاص بانتهاء رابطة التوظيف لا ينشأ الا بقرار
الفصل المشار اليه الذى يقوم على واقعة قانونية هي صدور الحكم
عليه في جنائية كسبب لاصداره ، شأنه في ذلك شأن أى قرار ادارى
يقوم على سببه » .

(١) لانه « . . . يترتب على هذا القرار اسقاط جميع العقوبات
والآثار التى قد تقع بعد صدوره ومن بينها الحرمان من التعيين في الوظائف
العامة . ومن ثم فانه يعتبر بمثابة رد الاعتبار في مفهوم نص المادة السابعة
(من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤) ولا يتطلب الأمر في هذه الحالة قضاء
مدد معينة بعد صدور قرار العفو ، ويجوز اعادة تعيينهم (من صدر قرار
العفو بخصوصهم) عقب صدور هذا القرار دون حاجة الى انتظار انقضاء
لحد اللازمة لرد الاعتبار القضائى او القانونى ، هذا مع مراعاة توافر
الشروط الأخرى اللازمة فيعين في الوظائف العامة » . ذات الفتوى
المشار اليها في المتن .

ويبدو أن المشرع أراد أن يسجل هذا الاجتهاد القضائي
تشريعيا في القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ ، إذ نصت الفقرة السابعة
من المادة ٧٠ منه على أن انحصر بمقوبة جنائية لا ينتج أثره الا اذا
صدر الحكم « في احدى الجرائم المنصوص عليها في قانون العقوبات
أو ما يماثلها من جرائم منصوص عليها في القوانين الخاصة » . وقد
ورد ذات الحكم - كما رأينا - في القانونين رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨
ورقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ .

الفرع الثاني

اثر الازدواج على سلطة التأديب

اذ ما كونت الأخطاء المنسوبة الى الموظف جريمة جنائية ،
وجريمة تأديبية في نفس الوقت ، فانه يتعرض للمسئوليتين الجنائية
والتأديبية معاً ، كما ذكرنا أكثر من مرة . والأصل هو استقلال كل
من المسئوليتين ، بحيث لا تتوقف المسئولية التأديبية على نتيجة
المسئولية الجنائية لاختلاف نطاق كل من المسئوليتين وأهدافهما كما
أوردنا فيما سلف . ولكن في حالات استثنائية ، ينعكس أثر
المسئولية الجنائية على المسئولية التأديبية . وفيما يلي نعرض للأصل
العام ، ثم للاستثناء المقرر منه .

١ - § استقلال المسئولية التأديبية عن المسئولية الجنائية

١ - وأول مظاهر هذا الاستقلال ما يتصل بالاجابة على
لسؤال التالي : هل يتعين وقف اجراءات التأديب ضد الموظف اذا
ما أحيل الى النيابة العامة عن ذات الأفعال التي تكون الجريمة
التأديبية انتظارا لنتيجة المحاكمة الجنائية ؟ لقد أجابت المحكمة
الادارية العليا عن هذا السؤال ، منذ وقت مبكر بالنفي ، وذلك في
حكمها الصادر في ٢٧ ديسمبر سنة ١٩٥٨ (س ٤ ، ص ٤٥٨) فبعد
أن أكدت مبدأ الاستقلال بين الجريمتين التأديبية والجنائية بقولها :

« ان المخالفة التأديبية ها أساسا تهمة ائمة بذاتها ، مستقطة عن التهمة الجنائية ... » ، وهذا الاستقلال قائم حتى لو كان ثمة ارتباط بين الجريمتين ... » استطردت تقول : « انه ولئن كان للإدارة أن توقع الجزاء التأديبي ، سواء بالفصل أو بما هو أقل منه : دون انتظار لنتيجة المحاكمة الجنائية ، ما دام قام لديها السبب المبرر لهذا الجزاء ، وأقتنعت بالدليل على صحته : الا أنها قد ترى من الملائم انتظار الفصل في المحاكمة الجنائية قبل النظر في المحاكمة التأديبية ، ولكن تلك ملازمة متروكة لتقديرها ... » (١) .

وعلى هذا الأساس ، فان الأمر ، كما تقول المحكمة الادارية العليا ، هو أمر ملازمة : فان شاعت الادارة أن تثريث فلا خير عليها ولا تثريب . وقد يكون ذلك من قبيل حسن الادارة ، كما أوضحنا في الحالة التي أوردها في مقدمة هذا المؤلف . ولكن قد يقوم لدى الادارة من الاعتبارات ما يحملها على التعميل بالمحاكمة التأديبية ، نظرا لما يخطط بالمحاكمات الجنائية من اجراءات تطول بها الى شهور وسنين عديدة . وقد يكون من صالح الادارة التعميل بالمحاكمة التأديبية ردعا للموظف ولغيره . وقد كشفت المحكمة الادارية العليا عن حالة من هذا القبيل في حكمها الصادر في ٧ يناير سنة ١٩٦٧ (س ١٢ ص ٥٣٢) في قضية تتلخص ظروفها فيما يلي : اتهم شيخ في رشوة ، قدم بسببها الى المحكمة الجنائية . ولكن الادارة لم تنتظر نتيجة المحاكمة الجنائية ، وسارت في الطريق التأديبي انذى انتهى بصدور قرار بفصل الشيخ . طعن الشيخ في القرار الصادر بفصله أمام المحكمة الادارية المختصة ، فقضت بالغائه استنادا الى أن جريمة الرشوة لم تثبت بعد قبل الشيخ .

(١) الفت المحكمة الادارية العليا الحكم المطعون فيه ، والذي الغر. القرار الصادر بفصل الموظف تأديبيا قبل معرفة نتيجة المحاكمة الجنائية بقولها : « ماذا أقام الحكم قضاءه بالغاء قرار الفصل استنادا الى انه كان يجب وقفه انتظارا لمحاكمته جنائيا ، فانه يكون قد أخطأ في تأويل القانون وتطبيقه ، متينا الحكم بالغائه » .

ولكن المحكمة الادارية العليا الفت بحق هذا الحكم وقررت :
« أن اتهم الموظف في جريمة بالذات مثل الجريمة التي اتهم فيها المدعى ،
والقبض عليه متلبسا بارتكابها ، هو أخطر ما يمكن أن يعيب الوظيفة
العامة ويضر بصالحها . وعلى الادارة في هذه الحالة أن تسارع الى
التدخل لتتخذ بمقتضى السلطة المخولة لها قانونا من الاجراءات أو
القرارات ما تراه واجبا لمواجهة الموقف ، وتقدر بحسب ظروف الواقعة
وملابساتها ما اذا كان من الملائم أن تنتظر نتيجة الفصل في المحاكمة
الجنائية أو أن الأمر يتطلب تدخلا سريعا دون ترقب نتيجة هذه
المحاكمة . وهي وحدها التي تقدر ملائمة ذلك ، فليس ثمة الزام
عليها بضرورة انتظار المحاكمة ونتيجتها ، وذلك كله مردود الى أصل
مقرر هو اختلاف الوضع بين الجانبين الإداري والجنائي ، وما استتبعه
من استقلال الجريمة الادارية عن الجريمة الجنائية ، لاختلاف قوام
كل من الجريمتين ، وتغاير الناية من الجزاء في كل منهما : فهو في
الأولى مقرر لحماية الوظيفة العامة ، أما في الثانية فهو قصاص من
المجرم لحماية المجتمع . ومن ثم فإن الادارة اذا قدرت أن المدعى
لم يعد - بعد اتهامه بالرشوة ، وضبطه بارتكاب الجريمة متلبسا ،
والقبض عليه فيها ، وتقديمه للمحاكمة - اذا قدرت ، واستخلصت ،
من كل هذه الملابسات أنه لم يعد آمينا على وظيفته وجديرا بها ،
وأن بقاءه فيها - وهو من رجال الأمن - أصبح يشكل خطرا على
هيبتها وكرامتها ، مما يتحتم معه اقصاؤه عنها ، وأصدرت - دون
انتظار للمحاكمة الجنائية ، واستنادا الى السلطة المخولة لها
قانونا - قرارا بفصله ، فانه تأسيسا على ما تقدم ، لا يعيب
القرار الصادر فيها في هذا الشأن أنه صدر قبل صدور
الحكم الجنائي » .

٢ - ومع ذلك فإن القرار رقم ١٢٢ لسنة ١٩٦٥ باصدار
التعليمات العامة بتنظيم العمل الفني بالنسبة الادارية قد أثر سياسة
الانتظار وذلك في المسألتين ٩٠ و ٩١ منه على النحو التالي : مادة ٩٠ :
« في حالة امكان الفصل بين المسئوليتين الادارية والجنائية ، يتعين

التصرف نهائيا في المسؤولية الادارية ، ثم احالة الأوراق الى النيابة العامة مشفوعا بما انتهى اليه التصرف » • مادة ٩٤ : « اذا تعذر الفصل بين المسؤوليتين الادارية والجنائية تعين على عضو النيابة اقتراح ابلاغ النيابة العامة بالواقعة ، مع ارجاء البت في المسؤولية الادارية الى حين تقريرها في ضوء ما ينتهي اليه التصرف في المسؤولية الجنائية •

وعلى عضو النيابة متابعة التصرف في المسؤولية الجنائية توطئة للبت في المسؤولية الادارية » •

وهذه التعليمات ، وان كانت قد أخذت بالأحوط ، فانها لا يمكن أن تعطل حق الادارة في تعجيل الاجراءات التأديبية اذا ما رأت ملامحة ذلك ، على النحو الذى أشارت اليه المحكمة الادارية العليا في حكمها السالف •

ولقد واجه المرسوم السلطانى رقم ٨ لسنة ١٩٨٠ (١) هذه الحالة صراحة في المادة ٧١ منه حيث يقول « اذا وجهت للموظف تهمة جنائية ، فلا يجوز مساعلته تأديبيا فيما يتعلق بأى عنصر من عناصر التهمة الجنائية الا بعد صدور حكم المحكمة المختصة ، ولا يمنع الحكم بالبراءة من المساعلة التأديبية اذا توافرت أركانها • ويكون الحكم الجنائى حجته القاطعة ، فلا تعطى الفرصة عند المساعلة التأديبية لمناقشة الحكم أو أسبابه أو الادلاء بأية بينة ضده » •

٣ - واذا رأت الادارة التريث ، وانتظار نتيجة الاجراءات الجنائية ، فان الأصل أيضا ، أنها حرة في أن تحدد موقفها من التأديب ، دون تقيد بما تسفر عنه المحاكمة الجنائية • وعلى هذا الأساس قرر القضاء الادارى المبادئ الآتية :

اولا : ان القرارات الصادرة من النيابة العامة بالحفظ لا حجية لها في المجال التأديبي • ومن ذلك :

(١) سلطنة عمان •

(أ) « لا ادعاء بالقول بعدم جواز المحاكمة التأديبية عن الوقائع التي كانت محل تحقيق النيابة ، وأصدرت قرارها بعدم صحتها ، أو بأن النيابة لم تطلب مجازاة المدعى اداريا ، لأن المحاكمة التأديبية أنصبت على تصرفات ومخالفات ادارية لا يمتد اليها قرار النيابة المقصور الأثر على الناحية الجنائية ، كما أن الاحالة على المحاكمة التأديبية عن هذه المخالفات غير معلقة على طلب النيابة أو رأيها فيها ، وإنما الرأي فيه أولاً وأخيراً للجهة الادارية المختصة » . (قضاء اداري في ١٤ مارس سنة ١٩٥٥ س ٩ ص ٣٧١) .

(ب) « ان حفظ تهمة الرشوة قبل المدعى لعدم كفاية الأدلة لا يبرئ سلوكه من الوجهة الادارية ، ولا يمنع من مؤاخذته تأديبياً ، وادانة هذا السلوك ، ولا سيما بعد أن عززت تحريات الباحث في أزمنة مختلفة ما يحوم حوله من شبهات كانت كافية لدى الإدارة لتكوين عقيدتها واقتناعها بعدم الاطمئنان الى صلاحيتها للاستمرار في عمله » . (ادارية عليا في أول مارس سنة ١٩٥٨ ، س ٣ ، ص ٧٥٧ ، وفي ٨ مارس سنة ١٩٥٨ ، ذات المجموعة ، ص ٨٦٨) .

(ج) ان حفظ النيابة العامة للتحقيق الذي أجرته في خصوص الوقائع محل المؤاخذه التأديبية « لعدم كفاية الأدلة أو لسبب آخر ... لا يبرئ سلوك المدعى من الوجهة الادارية ، ولا يمنع من مؤاخذته تأديبياً على هذا السلوك ، مؤاخذه مردها الى وقوع أخلال منه بواجبات الوظيفة ، وخروج على مقتضى الأمانة ينبغى أن يتحلى بها الموظف أو العامل في أداء عمله متى قام الموجب لهذه المؤاخذه الأمر الذي لا يتأثر أعماله في مجال تطبيقه في نطاق روابط القانون العام بقرار الحفظ الصادر من النيابة العامة في خصوص التهمة الجنائية التي تختلف بطبيعتها عن الذنب الاداري » . (ادارية عليا في ٢١ أبريل سنة ١٩٦٢ س ٧ ، ص ٦٧٣) .

ثانياً : ان الحكم الصادر بالبراءة في الاتهام الجنائي لا دلالة له — كقاعدة عامة — في المجال التأديبي . والقضاء الاداري مستقر ومتواتر في هذا الخصوص ، ومنه على سبيل المثال :

(١) « ان تبرئة المدعى ازاء الظروف التى أوجت بهذه التبرئة — وفى ضوء الوقائع التى قام عليها الاتهام أصلا — لا تتأى به بصفة جازمة عن كل شبهة ، ولا تقشع عن مسلكه ظلال الريبة . وإذا كانت تبرئته واجبة لعدم قيام أى دليل آخر يؤيد الاتهام — كما قالت المحكمة — ولأن العقوبة لا يؤخذ فيها بالظن ، بل يؤول الشك فى ثبوت التهمة اذا قام لصالح المتهم دائما ، فان الأمر ليس كذلك فى علاقة الموظف أو المستخدم بالجهة الادارية ، حيث يجب أن تسود الثقة فى استقامته ، والاطمئنان الى نزاهته وأمانته ونقاء سيرته ، لارتباط ذلك بحسن أداء الوظيفة . فإذا تسرب الشك الى شئ من ذلك بنساء على سلوك اتخذه الموظف أو المستخدم وضع به نفسه موضع الريبة ، فان هذا المسلك الذى لا يكتفى لادانته جنائيا ، ينهض مبررا بذاته لمؤاخذته اداريا . » (قضاء ادارى فى ٣ مارس سنة ١٩٥٤ ، س ٨ ، ص ٨٤٣ وفى ١٩٤٨/٢/٤ س ٢ ، ص ٣٠١) .

(ب) ان الحكم الجنائى بالبراءة لبطلان التفتيش ، لا ينفى قيام سبب الجزاء التأديبى ، وهو اخلال المتهم بواجبات وظيفته أو الخروج على مقتضياتها . » ٠٠٠ وقد يثبت ذلك للسلطة التأديبية من أوراق التحقيق الجنائية ، ومن التحقيقات التى تجريها هى ومن تسممهم من الشهود ، وقد ثبت لها تواجد المدعى فى المقهى التى هاجمها البوليس وضبط بها ، وهذا أمر غير منكور منه . . . فإذا استفادت الإدارة من ذلك كله أن المدعى أخل بواجبات وظيفته ، وخرج على مقتضيات السلوك الواجب على رجل البوليس ، والابتعاد عما يحط من كرامته ، ويسئ الى سمعته ، فان الجزاء التأديبى — والحالة هذه — يكون قد قام على سببه » (ادارية عليا فى ١٤ من ديسمبر سنة ١٩٥٧ ، س ٣ ، ص ٢٨٩) .

(ج) ان شيوع التهمة اذا كان سببا للبراءة من العقوبة الجنائية ، فانه لا ينهض على الدوام مانعا من المؤاخذه الادارية التأديبية (ادارية عليا فى ٢٥ يناير سنة ١٩٥٨ س ٣ ، ص ٦٣٥) .

(د) اتهم موظف بأنه كان وسيطا لأحد مهندسي التنظيم في الحصول على مبالغ على سبيل الرشوة ، وحوكم تأديبيا وفصل لهذا السبب ، ثم برى جنائيا عن ذات التهمة التي فصل على أساسها . ومع ذلك فإن المحكمة الادارية العليا قضت بشرعية القرار الصادر بالفصل وقالت « لئن كان قد قضى فيما بعد ببراعته من التهمة الجنائية ، ألا أن هذه البراءة بنيت على أسباب قوامها الشك الذي أن يشفع له في درء العقوبة الجنائية عنه ، فإنه لا يرفع عنه مسؤوليته في المجال الادارى ، كما هو ثابت في حكم محكمة الجنايات . ثم أن الأمر يتعلق في المجال الادارى ، لا بالقصاص منه ، بل بالاطمئنان الى وجوده في وظيفته ، والى صلاحيته للقيام بأعبائها على الوجه الذى يحقق الصالح العام . فاذا انعدم هذا الاطمئنان أو ترزعزع : كان للإدارة أن تقضى من لا تثق بصلاحيته ، ولا تطمئن الى أمانته ونزاهته وحسن سلوكه في خدمة المرفق العام الذى تقوم عليه » .
(ادارية عليا في ٩ يونيه سنة ١٩٦٢ ، س ٧ ، ص ١٠١٨) .

(هـ) وإذا كان الحكم الصادر بالبراءة على النحو السابق لا دلالة له في مجال التأديب ، فمن باب أولى عدم المحاكمة الجنائية ، بمعنى أنه إذا كان الخطأ المنسوب الى الموظف يرقى الى مستوى الجرائم الجنائية ، ولم تحرك السلطات العامة الاجراءات الجنائية ضده ، فإن ذلك لا دلالة له في المجال التأديبي أيضا . فلقد حدث تعدى من جانب بعض الأهالى على رجال الأمن وكان منهم أحد الخفراء ، ولم تحرك ضده الدعوى العمومية ، ومع ذلك فصلته الادارية تأديبا . فلما طعن في قرار الفصل استنادا الى عدم محاكمته جنائيا ، قالت المحكمة الادارية العليا انه بعد « إذ ثبت ماديا بالقبض عليه (الخفير) تواجده مع فريق من الأهالى المعتدين الذين كان ينبغي أن ينأى عنهم لا أن يناصرهم في مثل تلك الظروف ، ذلك أن الأمر يتعلق في هذا المجال ، لا بالقصاص منه ، بل بالاطمئنان الى وجوده في وظيفته ، والى صلاحيته للقيام بأعبائها على الوجه الذى يحقق الصالح العام . فاذا انعدم هذا الاطمئنان أو ترزعزع ، كان للإدارة — وهى المسئولة عن رعاية الأمن واستقامة حفظته — أن تقضى من لا

ثق بصلاحيته منهم لحمل هذه الأمانة أو لا تطمئن الى حسن استعداده للتعاون معها في خدمة المرفق المأمم الذي تقوم عليه ، متى قامت لديها على ذلك أسباب جدية مستمدة من وقائع صحيحة ، وأصول ثابتة تنتج ٠٠٠ (ادارية عليا في ٢٩ يونية سنة ١٩٥٧ . س ٢ . من ١٣٠٩) .

٢- § أثر الحكم الجنائي على التأديب

١ - إذا كان الاستقلال الذي توحى به الأحكام السابقة يفهم منه الانفصال التام بين الحكم الجنائي وبين الاختصاص التأديبي ، فإن ذلك يكون من قبيل التعميم الخاطئ ، لأن هناك حالات استثنائية تكون فيها للحكم الجنائي حجيته في مواجهة سلطات التأديب . ومن ذلك : أن الحكم الصادر بالادانة بتوقيع عقوبة جنائية أو بمقوبة مقيدة للحرية في جريمة مخلة بالشرف ، يؤدي بقوة القانون الى فصل الموظف أو العامل على التفصيل السابق . فإذا كان الموظف المدان جنائيا لم يحاكم اداريا بعد ، فإنه يفصل بقوة القانون منذ صيرورة الحكم نهائيا . وبالتالي لا يمكن محاكمته تأديبيا باعتباره موظفا عاملا ، وإن كان من الممكن محاكمته تأديبيا باعتباره موظفا سابقا إذا كان القانون يجيز ذلك كما سنرى فيما بعد .

٢ - أما إذا كان الموظف قد سبقت محاكمته تأديبيا قبل صدور الحكم الجنائي بالادانة ، فإن الأمر يختلف بحسب الظروف :

(أ) فإذا كان قد سبق الحكم عليه تأديبيا بالفصل ، فإن ذلك لا يتعارض مع حجية الحكم الجنائي .

(ب) وإذا كان قد سبق الحكم عليه بمقوبة تأديبية دون الفصل أو برى تأديبيا فإنه يفصل بعد صيرورة الحكم نهائيا اعمالا لحجية الحكم الجنائي ، ولا تعارض هنا أيضا .

(ج) تبقى بعد ذلك الحالة الاستثنائية التي يدان فيها الموظف، تأديبيا ، ثم يبرأ جنائيا . ولقد رأينا فيما سلف أن الأصل العام يقضى في معظم الحالات بالفصل بين البراءة الجنائية وبين حق الادارة في توقيع عقوبة تأديبية عن ذات الأفعال التي كانت محلا للمحاكمة الجنائية . ومع ذلك فهناك حالات استثنائية تتعارض التبرئة الجنائية فيها ، مع الادانة تأديبيا ، ونعني بها حالة التبرئة الجنائية لانتفاء الواقعة . فاذا أدين موظف تأديبيا لأنه سرق ، أو أفشى سرا ، أو تعدى بالضرب على رؤسائه ... الخ وصدر الحكم الجنائي بعد ذلك بتبرئته مما أسند اليه (١) ، لأن الوقائع المنسوبة اليه لم تحدث أصلا ، أو لأن الفاعل شخص آخر ، أو لأنه كان في حالة من حالات الاباحة مثل القوة القاهرة أو الدفاع الشرعي ، ففي هذه الحالة يقوم التعارض بين الحكم الجنائي وبين القرار أو الحكم التأديبي . وهنا لا بد من احترام الحجية المطلقة للحكم الجنائي ، واعمال مقتضاها ، واهدار القرار أو الحكم التأديبي (٢) .

(١) وهي حالة غير عدم ثبوت الواقعة لعدم وجود دليل أو لنقص في الدليل ، أو لأن الواقعة غير معاقب عليها قانونا كواقعة أنشأ بالغة غير مزوجة برضاها .

(٢) واعمال الحكم المشار اليه في المتن يقتضى بعض التفصيل : فاذا كان الموظف قد وقعت عليه العقوبة التأديبية بقرار اداري ، فانه يمكن سحب هذا القرار كما سنرى تفصيلا فيها بعد . اما اذا كانت العقوبة قد وقعت على الموظف بحكم تأديبي ، فيمكن التفرقة بين حالتين :

الأولى ألا يكون هذا الحكم قد حاز حجية الشيء المقضى أو لم يعطن فيه امام المحكمة الادارية العليا ، وهنا يمكن الطعن فيه امام المحكمة الادارية العليا حتى ولو بعد فوات مواعيد الطعن ، وفقا للتوسع الذي التزمته المحكمة الادارية العليا والذي درسناه تفصيلا في الكتاب الثاني من مطولنا في القضاء الاداري .

اما اذا كان الحكم التأديبي بالادانة قد طعن فيه امام المحكمة الادارية العليا ، وايدته أو وقعت عقوبة مخففة ، فهنا لا سبيل للطعن في الحكم الصادر من المحكمة الادارية العليا ، لأنه لا سبيل للطعن في الأحكام الصادرة منها وفقا للتشريعات النافذة . ومن ثم لا سبيل الى معالجة هذا الوضع الشاذ إلا بتعديل التشريع ، والسماح بالطعن بالتماس إعادة النظر في هذه الحالة أمام المحكمة الادارية العليا . وقد وصل الى ذات النتيجة كل من =

٣ - ولكن المحكمة الادارية العليا لم تقف عند هذا المبدأ السليم ، بل حاولت أن تقيس على انتفاء الواقعة ، محاولة استعارة وصف من قانون العقوبات للخطأ التأديبي ، والمعاقبة على أساس هذا الوصف ، ثم صدور حكم بالبراءة بعد ذلك بسبب فساد هذا الوصف . نجد هذا المعنى في حكمها الصادر في ٢٢ ديسمبر سنة ١٩٦٢ (س ٨ ص ٣٣٦) والذي تدور وقائعه حول موظف استبقى بعض المبالغ الحكومية في ذمته لمدة طويلة ، وغير في الكشوف الخاصة بأسماء دافعي تلك المبالغ ، فأدانته مجلس التأديب عن واقعتي « التزوير » « والاختلاس » ، وقضى بفصله . ولكن المحكمة الجنائية برأتة من التزوير والاختلاس ، مع أن الوقائع - بغض النظر عن الأوصاف الجنائية - كانت ثابتة . قالت المحكمة الادارية العليا في حكمها المشار اليه : « .. ومجلس التأديب حين قرر فصل الطاعن من الخدمة انما قدر هذه العقوبات تأسيسا على ما ارتآه من ثبوت جريمتي التزوير والاختلاس في حقه ، الأمر الذي نفاء الحكم الجنائي صاحب القول الفصل في الجرائم الجنائية ، والذي صدر بعد قرار مجلس التأديب ، ترى هذه المحكمة أن العقوبة التي أنزلت على الطاعن على هذا الأساس المتقدم لا تتلاءم مع الذنب الإداري الذي ثبت بصفه نهائية في حقه . ومشروعية العقاب انما تقوم على الزجر لمرتكب الفعل ولغيره . فاذا ثبت أن الطاعن لم يرتكب قبل ذلك ما يؤاخذ عليه ، وأنه كفاء في عمله ، وقام بسداد المبلغ جميعه ، وضمن ملتصه الذي تقدم به الى مدير الجامعة ظروف ومبررات الرأفة به ، فانه يتعين تعديل العقوبة المقررة بها والاكتفاء بخضم شهرين من مرتبه » .

فاذا ما وضعنا صدر الحكم في الاعتبار ، وجدنا أن عبارة المحكمة الادارية العليا تفيد أن الحكم الجنائي يعتبر حجة فيما يتعلق بالوصف الذي يضيفه على الوقائع ، وذلك اذا ما عاقبت السلحة

= الدكتور محمد عصفور في مؤلفه « جريمة الموظف العام » س ١٨٦ وما بعدها والدكتور عبد الفتاح حسن ، في مؤلفه « التأديب في الوظيفة العامة » المرجع السابق ، ص ٢٩٢ .

التأديبية على أساس وصف جنائى معين ، وخالفها فيه المحكمة الجنائية . ولكن السير في هذه الحجة الى نهايتها ، كان من المفروض أن يؤدي بالمحكمة الادارية العليا الى الحكم بالبراءة ، وهو ما لم يحدث في القضية ، اذ اكتفت بتخفيض العقوبة من الفصل الى عقوبة أخف ، مما يقطع بأن الأمر في النهاية هو مجرد تطبيق لفكرة « الغلو » التى ناقشناها في آخر أبواب مطولنا في قضاء التأديب .

ونكتفى في هذا المقام بالقول بأنه اذا كانت المحكمة الجنائية هي صاحبة الكلمة الأولى والأخيرة في الوصف الجنائى الذى تصفيه على الأعمال الثابتة قبل الموظف المخطئ ، فان ذلك لا علاقة له بالتأديب ، لأنه ليس من الضروري — لكى يعاقب الموظف تأديبياً من قبل سلطته تأديبية معينة — أن يتوافر في الخطأ التأديبى وصف جنائى معين ، بل يكفى أن يندرج الخطأ المنسوب الى الموظف في نطاق المعنى العام للجريمة التأديبية كما حددناه فيما سلف . والقياس على الجرائم الجنائية هو تريم من السلطات التأديبية نرجو أن تبتعد هذه المجالس عنه لأنه تريم ضرره أكثر من نفعه .

٤ - واذا كانت السلطات التأديبية حرة في تكوين عقيدتها فيما يتعلق بشبوت الخطأ التأديبى قبل الموظف ، دون تقييد بما تنتهى اليه النيابة العامة في هذا الصدد ، فان للسلطات التأديبية أن تستأنس بما تتوصل اليه النيابة العامة في التحقيق ، أو بما يتكشف في أثناء المحاكمة الجنائية من حقائق . وبهذا المعنى تؤكد محكمة القضاء الادارى في حكمها الصادر في أول مايو سنة ١٩٥٥ (س ٩ ، ص ٤١٨) أنه « اذا استأنس مجلس التأديب بما أجرى من تحقيقات في شأن هاتين الواقعتين ليجمع تحت نظره عناصر تهمة سوء السلوك بجميع ظروفها وملابساتها ، فانه يكون قد اتبع الطريق المألوف لاستخلاص التهمة موضوع التأديب ، وفي ثبوت التهمة على المدعى من هذه العناصر الثابتة والمنتجة في الأوراق » .

٥ - وأخيراً ، فانه اذا كان للحكم الجنائى حجيته المطلقة من حيث قوام الوقائع المكونة للجريمة أو عدم قيامها ، فان للإدارة أن

تستخلص من هذه الحجية ا يفيدها في مهمة التأديب • كما أن تلك الحجية لا تقيدنا الا في الحدود المتعارف عليها • وبهذا المعنى تقول محكمة القضاء الادارى مثلا في حكمها الصادر في ١٢ يناير سنة ١٩٥٤ (س ٨ ، ص ٤٤٣) « لا نسبة في أن قوة الشيء المقضى التى لحكم البراءة مقصورة على نفى واقعة سرقة ألوقود عن المدعى ، بحسبان أنها كانت موضوع الاتهام الذى فصل فيه الحكم الجنائي • أما البحث في مدى اهماله الادارى ، فلم يكن موضوع المحاكمة ، ولا يرتقى التصدى له الى مراعى انحيقة القانونية للشيء المحكوم فيه • بما لا يقبل نفيا ولا دحضا • فاذا استبان من التحقيق — بما لا يدع مجالاً للشك — تهاون المدعى وتفريطه ، وما يقطع بتعمده الاستهتار بواجباته ••• اندفع ما يترعرع به المدعى من أن براءة ساحته في تهمة السرقة ، كان ينبغى أن تنعكس على سند الجزاء التأديبى الذى ناله بموجب القرار المطعون فيه » •

الباب الثاني

العقوبة التأديبية

مقدمة عامة :

يحكم العقوبة التأديبية (أو الجزاء التأديبي ^(١)) كما أطلق عليها المشرع في القانونين الآخرين) المبدأ المعروف والمستقر في قانون العقوبات من أنه « لا عقوبة بلا نص » ^(٢) (Nulla poena sine lege) وذلك بعكس الجريمة التأديبية كما رأينا في الباب الأول . وهذا المبدأ هو الذي يحكم جميع التفاصيل التالية في هذا الباب .

وبالتالى فإننا نبدأ بدراسة هذا المبدأ ، وتحديد مدلوله ، وعرض العقوبات التأديبية التي يقررها المشرع ، والغاية منها ، ثم نعقب على ذلك بدراسة العقوبات التبعية ، والفكرة التي تقوم عليها ، ثم ندرس العقوبات المقررة التي قد تلجأ إليها الإدارة تقاديا لاجراءات التأديب، وما قد يختلط بالتأديب من حيث الظاهر ، ثم نختم هذا الباب بدراسة طرق انقضاء العقوبة التأديبية ، وكل ذلك بنفس الأسلوب الذي اتبعناه عند دراسة الجريمة التأديبية .

(١) بالرغم من أن المشرع قد فضل اصطلاح « الجزاء التأديبي » في قانوني العاملين الجديدين ، فإنه استعمل اصطلاح « العقوبة التأديبية » كما ورد في المادة ٨١ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ .

(٢)

“Il n'y a pas de sanction disciplinaire sans texte,”

الفصل الأول

مبدأ شرعية العقوبة

وفيما يلي نعرض أولاً للأحكام العامة التي يقوم عليها مبدأ شرعية العقوبة ، ثم ندرس بعد ذلك العقوبات المختلفة التي يجوز توقيعها على الموظفين كما حددتها النصوص في مصر وفي بعض القوانين المقارنة .

المبحث الأول

الأحكام العامة لمبدأ شرعية العقوبة

١ - يقوم المدلول المباشر لهذا المبدأ على أن السلطة التأديبية المختصة إذا كانت تترخص في تقدير ما يندرج في نطاق المخالفات التأديبية ، فإنها ملزمة بأن توقع عقوبة قد حددها المشرع من قبل ، فلا تستطيع أن تستبدل بها غيرها مهما كانت الدوافع ، ولو كان ما توقعه على الموظف أخف من العقوبة المقررة ، وحتى لو تم ذلك برضاء الموظف ، لأن مركز الموظف مستمد من القوانين مباشرة ، فلا يجوز الاتفاق على عكسه ، ولكن إذا كانت العقوبات التأديبية محددة على سبيل الحصر — كما هو الشأن في قانون العقوبات — فإن ثمة farkاً جوهرياً بين القانونين :

ففي قانون العقوبات يوجد ارتباط كامل بين كل جريمة على حدة ، وبين ما يناسبها من عقاب : فتحديد العقوبة هو عمل المشرع بالدرجة الأولى . الحرية التي قد تترك للقاضي الجنائي محددة ، وتنحصر في تحديد العقوبة الملائمة من بين حدين : كالحبس أو السجن من كذا إلى كذا ، أو الخيار بين توقيع عقوبة مالية أو عقوبة غشيدة للحرية ، أو توقيع العقوبتين .

أما في القانون التأديبي ، فإن القاعدة انصاه ان المشرع يحدد قائمة بالعقوبات التأديبية التي يجوز توقيعها على الموظف المخطئ ، ويترك للسلطة التأديبية المختصة حرية اختيار العقوبة الملائمة من بين قائمة العقوبات المقررة . وقضاء المحكمة الإدارية العليا قديمه وحديثه مستقر على هذا المبدأ . ومن ذلك :

— حكمها الصادر في ٥ يناير سنة ١٩٦٣ (س ٨ ص ٣٩٨) حيث تقول : « ان تقدير ملائمة العقوبة للذنب الإداري الذي ثبت في حق الموظف هو من سلطة الادارة ، لا رقابة للقضاء فيه عليها الا اذا اتسم بعدم الملائمة الظاهرة أى بسوء استعمال السلطة » .

— وفي حكمها الصادر في ٢٤ ديسمبر سنة ١٩٦٦ (س ١٢ ص ٤٨٧) تمديد تأكيد المبدأ بقولها « ان قضاء هذه المحكمة قد جرى على أن تكيف الواقعة بما يجلها من الذنوب الادارية المستحقة للعقاب انما مرجعه الى تقدير جهة الادارة . . . كما أن تقدير العقوبة للذنب الإداري الذي ثبت في حق الموظف هو أيضا من سلطة الادارة ، لا رقابة للقضاء فيه الا اذا اتسم بعدم الملائمة الظاهرة أى لسوء استعمال السلطة » .

فاختيار العقوبة اذاً هو من قبيل السلطة التقديرية ، تمارسها الادارة في حدود الضوابط التي تحكم هذه الفكرة (١) . وسوف نعود الى مناقشة هذا الموضوع مرة أخرى عند دراسة رقابة القضاء على القرارات والأحكام التأديبية .

٢ — على أن سلطة الادارة في اختيار العقوبة الملائمة تخفى في حالة ما اذا حدد المشرع عقوبة بذاتها لجريمة تأديبية معينة كما رأينا في الأمثلة التي ضربناها فيما سلف ، لا سيما في لوائح الجزاءات .

(١) يراجع في تفاصيل هذه الفكرة أحد مؤلفينا « نظرية الانحراف في استعمال السلطة » ، طبعة سنة ١٩٧٦ او « النظرية العامة في القرارات الإدارية » ، في أي من طبعاته المتعددة .

وبهذا المعنى تقول المحكمة الادارية العليا « ان ترخص سلطة التأديب في اختيار العقوبة ، منسلطه ألا يكون المشرع قد حدد عقوبة بعينها لمخالفة محددة ، فحينئذ يتعين توقيع العقوبة المقررة . ومن ذلك الحظر المنصوص عليه بالمادة ٩٥ من القانون رقم ٢٦ لسنة ١٩٥٤ فيما يتعلق بالجمع بين وظيفة عامة وبين رئاسة أو عضوية مجلس ادارة إحدى الشركات المساهمة أو الاشتراك في تأسيسها » (والعقوبة المقررة في هذه الحالة هي الفصل . حكمها في يناير سنة ١٩٦٦ ، س ١١ ص ٢٧٠) .

ويصدق ذات المبدأ بالنسبة للعقوبات التأديبية المقررة في لوائح الجزاءات . وقد أفتت الجمعية العمومية للقسم الاستشاري بأنه لا يجوز لجهة الادارة أن تحتال لتوقيع عقوبة غير العقوبة الواردة في لائحة الجزاءات ، وقالت « انه عندما يضع مجلس الادارة لائحة تتضمن أنواع المخالفات ، وما يقابلها من الجزاءات التأديبية ، فان هذه اللائحة تكون جزءاً من النظام القانوني للعاملين ، وتتطوى على ارتباط بين الجرم الاداري والعقوبة المحددة له على نحو ما هو مقرر في قانون العقوبات . ومن ثم تصبح السلطة المختصة بتوقيع الجزاء مقيدة عند ثبوت المخالفة بتوقيع الجزاء المقرر لها في اللائحة ، وتنحصر عنها السلطة التقديرية المسلم بها كقاعدة عامة في اختيار الجزاء المناسب من بين الجزاءات المقررة في النظام الوظيفي ٠٠٠ ومن ثم فان كل مخالفة يوضح لها جزاء في لائحة الجزاءات يمكن تصديد السلطة المختصة بتوقيعه طبقاً للقواعد المنصوص عليها في المادة ٦٠ (من لائحة العاملين بالقطاع العام) ، ولا تملك سلطة أخرى غيرها أن تتولى توقيع الجزاء » (فتوى الجمعية العمومية الصادر في ١٩٦٩/١٢/٢٠ ملف رقم ١٣٣/٢/٨٦) . ومقتضى هذه الفتوى أن المشرع اذا حدد عقوبة معينة لجريمة تأديبية معينة فانه لا يكون ألقى السلطة التقديرية للادارة في هذا المجال فحسب ، بل انه يكون أيضاً قد حدد السلطة المختصة بتوقيع العقوبة . بحيث لا يمكن لسلطة تأديبية أخرى أن تتعدى لذات المخالفة التأديبية المقننة ، وأن توقع على مرتكبها عقوبة مما يدخل في اختصاصها وهذا اجتهد سليم .

٣ — ويترتب على تحديد المشرع للعقوبة التأديبية نتيجة هامة ،
يشير إليها الفقه ، ويطبقها القضاء ، وهي اعمال التفسير الضيق فيها
يتصل بتفسير وتطبيق العقوبات التأديبية . وبهذا المعنى تقول المحكمة
الادارية العليا في حكمها الصادر في ١٣ يناير سنة ١٩٦٣ (سـ ٨٠ ،
ص ٤٧٧) « ٠٠٠ ومن حيث ان العقوبات التأديبية وما يترتب عليها
مباشرة من آثار عقابية لا يسوغ أن تجد لها مجالا في التطبيق الا حيث
يوجد النص الصريح ، شأنها في ذلك شأن العقوبات الجنائية ، بسبب
أنها قيد على الحريات ، فذلك العقوبة التأديبية وآثارها العقابية .
فانها قيد على حقوق الموظف ، والمزايا التي تكفلها له القوانين
واللوائح . فلا محل لعمال أدوات القياس ، ولا محل للاستنباط .
ولو جاز ذلك فلا يوجد حد يمكن الوقوف عنده ، فيسوغ للمحكمة
— على سبيل المثال — أن تحكم على الموظف بالوقف عن العمل مدة
سنة بدون مرتب ، في حين أن المادة ٨٤ تقضى بالآ ترتيب مدة الوقف
على ثلاثة شهور ، ثم يقال بعد ذلك ، ان المحكمة كانت تملك الحكم
بالعزل ، فيجوز لها من باب أولى أن تحكم بوقفه عن العمل بدون
مرتب مدة سنة » .

وقد عملت المحكمة الادارية العليا هذا المبدأ في قضية طريفة
تتلخص ظروفها في أن المحكمة التأديبية عاقبت أحد الموظفين بخفض
درجته للخطأ الذي ثبت قبله . ولما طعن في هذا الحكم أمام المحكمة
الادارية العليا تبين لها أن الموظف المحكوم عليه بخفض الدرجة كان
وقت صدور الحكم عليه في الدرجة السادسة بالكادر الفني العالي .
ولو نفذ الحكم لأقتضى الأمر تجاوز خفض الدرجة الى تغيير نوع
الوظيفة بنقله من الكادر العالي الفني . ولهذا فان المحكمة الادارية
العليا قضت بإلغاء الحكم المطعون فيه « لأن الموظف المحكوم بخفض
درجته كان في الدرجة السادسة . . وهي أدنى درجات هذا الكادر
(الفني العالي) فان مجازاته بخفض درجته الى الدرجة السابقة
عليها ، وهي الدرجة السابعة ، ينطوى على خفض الكادر التابع له .
ولما كانت عقوبة خفض الكادر ليست من العقوبات التي ورد على
سبيل الحصر النص على جواز توقيعها على الموظفين في قانون موظفي

الدولة (٢١٠ لسنة ١٩٥١) فمن ثم يتمين تصحيح الحكم المطعون فيه بالاقتصار على توقيع احدى العقوبات الواردة في المادة ٦١ من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ الذي أصبح واجب التطبيق الآن • (حكمها في ١٧ يونية سنة ١٩٦٧ ، س ١٢ ، ص ١٢٠٤) (١) •

٤ - والحكم السابق يثير سؤالاً عاماً بخصوص القانون الواجب النفاذ في هذا الصدد : اذا وقعت الجريمة التأديبية في ظل قانون يحدد عقوبات معينة ، ثم تغير القانون بعد وقوع المخالفة وقبل الفصل فيها ، فماى القوانين تطبق ؟ ! لا شك أن السلطة التأديبية مقيّدة بالقوانين النافذة وقت ممارسة اختصاصها بالتأديب ، فهي لا تستطيع أن توقع الا العقوبات النافذة وقت استعمال اختصاصها بغض النظر عن العقوبات التي كانت قائمة وقت ارتكاب المخالفة ، تفريماً على أن الموظف يشغل مركزاً نظامياً يخضع للقوانين الجديدة • ومن ثم فان القرارات أو الأحكام الصادرة بالمعقاب يحكم على شرعيتها وفقاً للقوانين السارية وقت صدورها •

ولكن المحكمة الادارية العليا أضافت الى ذلك أن الحكم الذي يقوم به سبب من أسباب الطعن ، يخضع الفصل فيه للقانون النافذ

(١) ووقعت على الموظف عقوبة الإيقاف عن العمل لمدة ستة اشهر بدون مرتب •

وراجع بذات المعنى حكمها الصادر في ١٢ مارس سنة ١٩٦٦ (س ١١ ص ٥٢٢) وفيه رفضت التسليم بشرعية عقوبة تخفيض الدرجة اذا كان من مقتضى تطبيقها تنزيل الموظف من الدرجة الثامنة الى موظف مؤقت ، وقالت في تبرير حكمها : « ... وليس من مقتضى ذلك انزال أية عقوبة على الموظف متى تمسدى اثرها الى ما يعتبر جزاء آخر لم يرد بشأنه نص القانون ، اذ أن الجزاء الإداري ، شأنه في ذلك شأن الجزاء الجنائي ، لا يوقع بغير نص ... وترتيباً على ذلك فان عقوبة تخفيض الدرجة اذا ما وقعت على موظف الدرجة الثمانية .. وكان من نتائجها نقل الموظف المذكور من سلك الموظفين الدائمين الى الموظفين المؤقتين ، تكون مخالفة للقانون متعبئة للسلطة » وبالرغم من أن المخالفة والمعقاب وفقاً في ظل القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ فان المحكمة الادارية العليا طبقت القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ لتثبّت وقت اصدار حكمها ، ووقعت على الموظف عقوبة ثلاثة اشهر وقف بلا مرتب •

وقت الفصل أمام المحكمة الادارية العليا . وكان ذلك بخصوص الأحكام التأديبية التي وقعت في ظل القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٤١ ، ولم يفصل في الطعون المقدمة فيها الا في ظل القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ الذي ألغى بعض العقوبات التي كانت مقررّة في القانون الأول ، نهي في حكمها الصادر في ١٨ ديسمبر سنة ١٩٦٥ (س ١١ ، ص ١٧١)

تقرر : « ومن حيث ان القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ الذي وقع في ظله هذا الاخلال قد ألغى بمقتضى قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ الذي تضمن في المادة الثانية منه من مواد اصداره النص على هذا الانشاء صراحة ، وعلى أن يلغى كل حكم يخالف أحكامه . ومن حيث ان هذا القانون الأخير قد حدد في المادة ٦١ منه الجزاءات التأديبية التي يجوز توقيعها على العاملين شاغلي الدرجات دون الثالثة في سنة بنود بادئا بأخفها وطأة وهي . . . وبذلك يكون هذا القانون قد ألغى ثلاثة من الجزاءات التي يجوز توقيعها وفقا لأحكام القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ وهي : خفض المرتب ، وخفض الدرجة ، وخفض المرتب والدرجة . وهذا هو الجزاء الأخير الذي قضى به الحكم المطعون فيه . » وبعد أن أشارت المحكمة الى أن هذا الجزاء الأخير مشوب « بالغلو » قالت : « انه على هذا الوضع ، وقد قام بالحكم المطعون فيه حالة من أحوال الطعن أمام هذه المحكمة تستوجب الغاء ، والحكم على الطاعن بالجزاء المناسب لما ثبت وقوعه منه من مخالفات فان مركزه القانوني في شأن هذا الجزاء يظل معلقا الى أن يفصل في الطعن الراهن بصدد هذا الحكم . ومن ثم فان أحكام القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ فيما تضمنته من الغاء جزاءات خفض المرتب وخفض الدرجة ، وخفض المرتب والدرجة تسرى على حالته باثر مباشر ، بحيث لا يجوز توقيع أحد هذه الجزاءات عليه » (١) .

(١) ولوقعت عليه المحكمة الادارية العليا جزاء الخصم شهرين من مرتبه ، مع حرمانه من المرتب عن مدة الوقف . وراجع بذات المعنى حكمها الصادر في ١٥ مايو سنة ١٩٦٥ ، ص ١٠ ، س ١٣٦٣ .

وأعمالا لذات القاعدة قضت في حكمها الصادر في ١٢ ديسمبر سنة ١٩٦٤ (س ١٠ ، ص ٢٠٨) بتعديل الحكم الصادر بفصل إحدى العمليات مع حرمانها من المعاش ، لأنه قبل الفصل في الطعن ، كان قد صدر القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ وعدل في العقوبات التي توقع على العاملين ، ومنع الحرمان من المعاش أو المكافأة فيما يجاوز الربع ، فقضت المحكمة الإدارية العليا « بالغاء الحكم المطعون فيه ، وبالغاء القرار المطعون فيه فيما تضمنه من حرمان المدعية فيما يزيد على ربع المكافأة التي تكون مستحقة لها » .

ولكن يبدو أن المحكمة الإدارية العليا تقيد المبدأ السابق بأن تقوم بالحكم أو القرار المطعون فيه حالة تجعله قابلا للغناء إذا ما طعن فيه أمامها . أما إذا كان الحكم أو القرار الصادر في ظل القانون القديم سليما ، فإن المحكمة الإدارية العليا لا تتعرض له ، حتى ولو وقعت عقوبة لا يقرها القانون الجديد ما دامت تلك العقوبة كانت نافذة وقت توقيعها . وقد طبقت المحكمة الإدارية العليا هذا المبدأ في حكمها الصادر في ٧ يناير سنة ١٩٦٧ (س ١٢ ، ص ٥٥٤) في قضية تتلخص ظروفها فيما يلي : وفقا للقرار الجمهوري رقم ٢١٩٠ لسنة ١٩٥٩ الخاص بتنظيم هيئة النسك الحديدية ، والقرار الوزاري رقم ١٠٨ الصادر في ١٨ ديسمبر سنة ١٩٦٠ الخاص بلائحة الجزاءات ، تضمنت لائحة الجزاءات المشار إليها عقوبة خفض الراتب . صدر بعد ذلك القرار الجمهوري رقم ٣٥٧٦ لسنة ١٩٦٦ ونص على استمرار العمل بالقرارات القائمة وقت صدوره في شئون العاملين بالهيئة ، وذلك فيما لا يتعارض مع أحكام القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ . وهذا القانون الأخير قد ألغى — كما ذكرنا — عقوبة خفض الراتب . وقعت على أحد الموظفين عقوبة خفض المرتب في ظل التشريعات القديمة والتي كانت تجيز توقيع هذه العقوبة . طعن العامل في هذه العقوبة في ظل القرار الجمهوري الجديد ، والذي ألغى تلك العقوبة ضمنا ، ولكن المحكمة الإدارية العليا رفضت الغاء الحكم المطعون فيه وقالت : « أنه وإن كان توقيع عقوبة خفض الراتب يتعارض مع نصوص القانون المشار إليه (٤٦ لسنة ١٩٦٤) إلا أن القرار الجمهوري رقم ٣٥٧٦

لسنة ١٩٦٦ ليس له أثر على الحكم المطعون فيه ، الذى تبحث سلامة تطبيقه للقانون على أساس القرارات والقواعد التنظيمية التى كان معمولاً بها عند صدوره دون غيرها » .

ومما يؤكد المعنى السابق حكم المحكمة الادارية العليا الصادر فى ٤ يناير سنة ١٩٦٩ (س ١٤ ، ص ٢١٩) فى الظروف التالية : أهمل أحد مشايخ البلد فى الرقابة مما مكن أحد المزارعين فى نطاق اختصاصه من زراعة تبغ فى أرضه ، ولم يبلغ الشيخ عن هذه المخالفة قبل ضبطها ، فوقع عليه مدير الأمن غرامة مقدارها مائتا جنيه بالتضامن مع الزراع اعمالا للأمر العالى الصادر فى ٢٥ يوليو سنة ١٨٩٠ (المعدل بالدكرينو الصادر فى ١٠ مايو سنة ١٨٩٢) . طعن الشيخ فى هذا القرار استناداً الى أنه قد صدر بعده القانون رقم ٩٢ لسنة ١٩٦٤ والذى ألغى العقوبة بالنسبة الى الشيخ اكفاء بالعقوبة التأديبية ، ففضى بالغاء القرار المطعون فيه تطبيقاً لمبدأ القانون الأصلح للمتهم ، وجاء فى الحكم الصادر بالالغاء : « واذ صدر القانون المذكور بعد رفع الدعوى ، وقبل الفصل فيها ، واذ عدل تأييم جريمة الاهمال فى التبليغ من اعتبارها جريمة جنائية الى اعتبارها جريمة تأديبية ، فانه يكون أصلح بالنسبة للمعدة وشيخ البلد ، ويكون وفقاً لحكم المادة الخامسة من قانون العقوبات هو الواجب التطبيق بالنسبة الى المدعى الذى حكم عليه بصفته شيخ بلد عن جريمة الاهمال فى التبليغ ، ما دام أن الحكم الصادر ضده بالعقوبة مطعون فيه فى هذه الدعوى ، ولم يفصل فيها حتى صدور القانون الأصلح . وبذلك يتعين الغاء القرار المطعون فيه لتقوم جهة الادارة من جديد باتخاذ الاجراءات لمحاكمة المدعى تأديبياً » .

ولكن المحكمة الادارية العليا رفضت اقرار المبدأ السابق ، والنّت الحكم وقررت : « ومن حيث انه اذا كان تغريم المدعى قد تم بقرار ادارى نهائى صدر وفقاً لأحكام القانون السارى وقت صدوره ، فانه لا محل أصلاً لاعمال قاعدة القانون الأصلح للمتهم المنصوص عليها فى المادة الخامسة من قانون العقوبات فى مجال الغاء القرار المذكور الذى (م ١٩ — قضاء النائب)

ينظر في شريعته الى الأوضاع التى كانت قائمة وقت صدوره ، وإذا كان هذا القرار النهائى قد صدر صحيحا قبل العمل بأحكام القانون رقم ٩٢ لسنة ١٩٦٤ ، فإن الحكم المطعون فيه يكون قد جانب الصواب إذ قضى بتطبيق هذا القانون الأخير على واقعة الدعوى » .

٥ — ومن أهم النتائج التى رتبها الفقه والقضاء على مبدأ شرعية العقاب قاعدة « عدم عقاب المخطئ عن ذات الفعل مرتين » (١) . ولقد ردد القضاء الإدارى المصرى هذه القاعدة الأصولية عادة انشائه :

— فمحكمة القضاء الإدارى فى حكمها الصادر فى ١٤ يونية سنة ١٩٥٤ (س ٨ ص ١٥٣٦) تعلن فى صراحة ووضوح « أن من أوليات المبادئ القانونية المسلمة عدم جواز العقاب عن الواقعة الواحدة إلا مرة واحدة » . والآنذار هو من العقوبات التأديبية التى تدخل فى اختصاص رئيس المصلحة . . . فما كان يجوز معاقبته (العامل المخطئ) مرة ثانية عن ذات التهمة » .

— وتؤكد المحكمة الإدارية العليا ذات القاعدة حيث تقول : « إذا وقع جزاء على الموظف عن فعل ارتكبه ، فلا وجه بعد ذلك لتكرار الجزاء عليه عن السلوك ذاته ، ما دام هو عن عين الجريمة التأديبية » . (حكمها فى ١٤ ديسمبر سنة ١٩٥٧ ، س ٣ ص ٣٨٣) . وفى حكمها الصادر فى ١٢ يناير سنة ١٩٦٣ (س ٨ ص ٤٣٩) تعود فتقول : « لا يجوز معاقبة الموظف عن الذنب الواحد مرتين » . وهذا من

' Non bis ni Idem'.

(١)

"L'infraction disciplinaire ne peut être punie que d'une seule peine".

قضاء مستقر لمجلس الدولة الفرنسى : راجع من أحكامه فى هذا الصدد : حكمه الصادر فى ٢ أغسطس سنة ١٩٢٨ فى قضية (Lorillot) المجموعة ص ١٠٠٧ وفى ١٥ يوليو سنة ١٩٥٥ فى قضية (Chrestia-Blanchine) المجموعة ص ٤٤٦ وفى ٢ نوفمبر سنة ١٩٥٧ فى قضية (Bertault) المجموعة ص ٥٧٥ .

انبداهات التي تقتضيها العدالة الطبيعية ، ومن الأصول المسلمة في القوانين الجزائية • وأيا كانت طبيعة الجزاء التأديبي الذي وقع أولا ، فإنه يجب ما عداه ، ما دام قد وقع بالفعل طبقا للأوضاع القانونية الصحيحة » •

ولكن لكي تطبق هذه القاعدة المنطقية ، والتي تقتضيها العدالة ، يجب أن تتوافر شروط معينة نشير إليها فيما يلي لازالة بعض اللبس والتموض الذي قد يصاحب تطبيق تلك القاعدة •

أولا : يجب أن نكون بصدد عين الأفعال التي عوقب الموظف من أجلها • فإذا ظهرت وقائع جديدة بعد توقيع العقوبة ، فإن الإدارة تستطيع أن تستعمل سلطتها التأديبية قبها (قضاء مطرد لمجلس الدولة الفرنسي • راجع على سبيل المثال حكمه الصادر في ٢٢ ديسمبر سنة ١٩٥٠ في قضية (Cauwerts) المجموعة ص ٦٧١ وفي ٢١ فبراير سنة ١٩٥٧ في قضية "Klee" المجموعة ص ١٠٧ وفي ٢٣ يناير سنة ١٩٦٢ في قضية (Vertongen) المجموعة ص ٦٢) •

ثانيا : يصدق الحكم السابق من باب أولى بالنسبة إلى الجريمة المستمرة ، فاستمرار الموظف في المخالفة التي جوزى من أجلها (كما تقول المحكمة الإدارية العليا في حكمها الصادر في ١٦ مايو سنة ١٩٥٩ ص ٤ ، ص ١٢٩٢) « يبرر عقابه مرة أخرى • وهذا هو الأصل المسلم به بالنسبة للجرائم المستمرة ، حتى لا يشجع الموظفون على الاستمرار في الإخلال بواجبات وظيفتهم » •

وعودة الموظف إلى ارتكاب ذات الذنب الذي عوقب من أجله يعتبر ظلما مشددا كما رأينا في بعض لوائح الجزاءات وهو تطبيق لتقواعد العامة في هذا الصدد •

ثالثا : ذهب مجلس الدولة الفرنسي إلى تقييد قاعدة عدم تعدد العقوبة ، بحصرها بالنسبة إلى سلطة إدارية واحدة • بمعنى أنه

إذا مارست سلطة معينة اختصاصها المشروع بالتأديب عن واقعة معينة ، فلا يمكنها أن تعود ، فتمارس سلطتها بالعقاب عن ذات الوقائع . ولكن سلطة إدارية أخرى ، تستطيع أن توقع عقوبة تأديبية أخرى إذا ما كان ذلك يدخل في اختصاصها (حكمه الصادر في ٢٨ من أكتوبر سنة ١٩٥٨ ، في قضية (Bellefroid) المجموعة ، ص ١٢٠٧) (١) . ولكن هذا القيد يحتاج في رأينا إلى شيء من التوضيح : إن الموظف المخطئ ، يخضع في العادة لسلسلة من الرياسات . وقد يكون في وسع رئيسه المباشر توقيع عقوبة تأديبية معينة ، على أن يكون للرئيس الإداري الأعلى حق التعقيب على هذه العقوبة كما سنرى عند دراسة السلطة التأديبية . وفي هذه الحالة إذا ما استعمل الرئيس الأدنى سلطاته بالعقاب ، فإنه لا يكون من حق الرئيس الإداري الأعلى العقاب مرة أخرى عن ذات الأفعال ، بل يقتصر حقه على التعقيب على العقوبة الموقعة : فإذا ما وجد أنها ملائمة أقرها ، والا فله حق الالغاء أو التعديل حسبما تقرره القوانين واللوائح المنظمة لسلطته في التعقيب ، وكما سنرى تفصيلا في الباب الأخير من هذا المؤلف . وإذا صدر قرار بالتعقيب على قرار السلطة التأديبية الدنيا ، فإن ذلك يعني سحب القرار الصادر من السلطة الدنيا ، بحيث لا نكون في نهاية الأمر إلا أمام عقوبة واحدة .

ولكن الاستثناء المشار إليه لا يعمل إلا إذا كان الموظف يتبع جهتين مختلفتين ، وقد أقر المشرع لكل منهما بمعاقبته استقلالا عما يصدر منه من أفعال . فحينئذ يمكن القول بأن الفعل الواحد ، يعرض مرتكبه للمعاقبة مرتين ، كموظف يدرس في معهد معين ، ويضبط وهو يغش : فإنه يعاقب تأديبيا عن واقعة الغش في المعهد الذي يدرس فيه ، بصفته طالبا ، ثم يعاقب مرة أخرى أمام الجهة التي يعمل بها

(١) وراجع مؤلف فرانسيس دلبريه ، المرجع السابق ، ص ١١٤ ، حيث يقرر :

"Les mêmes faits pourraient donc être punis de deux sanctions si elles étaient prononcées par deux autorités différentes."

لما تلحقه هذه الواقعة بمركزه من مهانة • وعلى العموم فان هذه حالة نادرة (١) •

رابعا - قضى مجلس الدولة الفرنسى بأن اختلاف الأوصاف يبرر تعدد العقاب عن ذات الأفعال • ولا يكون ذلك الا اذا صدرت تشريعات مختلفة تضى على بعض الوقائع أوصافا شخصها لنظم مختلفة (٢) « حكمه الصادر فى ١٨ نوفمبر سنة ١٩٥٣ فى قضية (Garrigue) المجموعة ص ٤٩٩ وفى ١٥ فبراير سنة ١٩٦١ فى قضية (Casse primaire de securité social du Gord) المجموعة ص ١٢٧ وفى ٨ يوليو سنة ١٩٦٥ فى قضية (Van Crielingen) المجموعة ، ص ٧٤٦ »

خامسا - اذا عوقب موظف عن أفعال معينة : وألغى القرار أو ألحكم الصادر بالعقاب لعيب فى الشكل أو الاختصاص ، فانه يمكن أن يعاقب مرة أخرى عن ذات الافعال ، دون أن يعد ذلك خروجا على القاعدة التى نحن بصدها، لأن حكم الالغاء لم يصدر لأن الموظف برىء مما نسب اليه ، أو أن ما ارتكبه لا يعتبر جريمة تأديبية ، بل لعيب شكلى لا يمس صلب الموضوع • وفى هذه الحالة اذا أعيدت محاكمة الموظف المخطئ ، فان المحاكمة الجديدة لا علاقة لها بالمحاكمة القديمة ، ولا بما انتهت اليه من حيث البراءة أو الادانة أو العقوبة

(١) ودليل ما نقول ما جاء فى فتوى الجمعية العمومية للقسم الاستشارى فى ٢٧ يناير سنة ١٩٦٥ (س ١٩ ص ٢٦٨) بخصوص شغل أحد الموظفين لوظيفتين فى جهتين مختلفتين فى وقت واحد . فقد قررت الجمعية العمومية « أن شغل الموظف لأكثر من وظيفة يعتبر اخلافا منه بواجبات كل وظيفة يشغلها ، مما يستتبع قيام الحق لكل جهة يعمل بها فى توقيع الجزاء المناسب عليه لشغله وظيفة أخرى ، مع مراعاة أن مباشرة احدى الجهتين لحقها فى توقيع الجزاء يسلب الجهة الأخرى هذا الحق ، اذا القاعدة المقررة فقها وقضاء انه لا يجوز مجازاة الموظف عن جريمة واحدة مرتين • »

فتعدد التبعية لا يبيح ألحق فى تعدد العقاب الا اذا وجد نص صريح بذلك لاختلاف التكيف القانونى لذات الوقائع ، أو لاختلاف صفة الموظف بالنسبة لذات الوقائع •

(٢) "Diverses sanctions pourront être appliquées pour des causes juridiques distinctes."

— أن تلجأ الادارة الى فصل الموظف المخطئ، فصلا غير تأديبي
بعد توقيع العقوبة عليه ، لأن حق الادارة في فصل الموظف بغير الطريق
التأديبي هو حق مطلق ، تترخص الادارة في استعماله حسب مقتضيات
الصالح العام . وهذا ما أكدته المحكمة الادارية العليا باستمرار ،
لا سيما في حكمها الصادر في ١٦ ديسمبر سنة ١٩٦٧ « س ١٣ :
ص ٢٨٣ » (١) .

— أصدرت الادارة قرارا تنظيما بخضم سبعة أيام من أجازات
الموظفين الذين يتأخرون عن مواعيد الحضور صباحا ، فافقت الجمعية
العمومية للقسم الاستشاري في ١٦ يونيو سنة ١٩٦٥ (س ١٩، ص ٤١١) :
بأنه « يجوز توقيع جزاء تأديبي بالإضافة الى الخضم المشار اليه ،
ولا يعتبر ذلك ازدوجا في الجزاء عن ذات المخالفة ، لانتفاء صفة
الجزاء التأديبي عن الخضم من الأجازات الاعتيادية » .

سابعا — اذا كان الموظف عضوا في نقابة مهنية — ككتابة
الأطباء أو المهندسين أو المحامين ... الخ وارتكب خطأ مهنيا ،
وحسب عليه في نقابته ، فإن ذلك لا يحول بين جهة الادارة وبين
محاسبته عن ذات الأعمال . وقد أصلت المحكمة الادارية العليا
هذا المبدأ في حكمها الصادر في ٨/١٢/١٩٧٩ (مجموعة المبادئ ،
ص ٣٩٠٣) حيث ردت على الدفع بأن مساءلة الطبيب الموظف تأديبيا
عما ينسب اليه من خروج على مقتضى الواجب في عمله بعيادته الخاصة
لا ينعقد الا للهيئة التأديبية المشكلة بنقابة الأطباء ، وأن الجهة
الادارية التابع لها بصفته موظفا عاما لا تختص بمساءلته تأديبيا
عن هذه الأمور : قالت المحكمة الادارية العليا بعد أن استعرضت
النصوص الواردة في قانون نقابة الأطباء « وبهذه المناسبة لا ينحصر
اختصاص السلطات التأديبية المختصة المنصوص عليها في قوانين

(١) ويتعلق الحكم بإحد الموظفين نسبت اليه اخطاء عديدة ، فاقترحت
سلطة التدقيق توقيع عقوبة معينة مع اتخاذ اجراءات فصله بغير الطريق
التأديبي ، ونفذت الادارة الاقتراحين ، فقضت المحكمة الادارية العليا بشرعية
القرارين ، لأن الفصل غير التأديبي ، ليس بعقوبة تأديبية .

العاملين عن النظر في تأديب الأطباء الخاضعين لهذه القوانين بالنسبة للمخالفات التي يرتكبونها خارج نطاق عملهم ، متى كانت هذه المخالفات تشكل مسلكا مميذا ينعكس على سلوكهم العام في مجال وظائفهم ، وتوقع عليهم الجزاءات التأديبية المنصوص عليها في نظمهم الوظيفية التي تقصق مع مراكرهم القانونية الوظيفية وذلك دون اخلال بحق النقابة في النظر في أمرهم عن هذه المخالفات ، وتوقع عليهم الجزاءات التي تضمنها قانون النقابة ، والتي تتلاءم مع صفة الأطباء النقابية »

ثامنا - وأخيرا فان المشرع نفسه قد يضيف الى العقوبة الاصلية بعض العقوبات ذات الطابع التكميلي أو التبعي كما سنرى فيما بعد .

المبحث الثاني

قائمة العقوبات التأديبية

الأصل المقرر أن المشرع هو الذي يحدد العقوبات التي يجب توقيعها على الموظفين وفقا لمبدأ شرعية العقوبة الذي شرعناه في المبحث السابق . ويجرى المشرع على أن يضمن قوانين التوظيف الخاصة بكل طائفة من العاملين العقوبات التي توقع عليها ، مراعى في ذلك طبيعة الأعمال التي يمارسونها . ودرجة مرتبتهم في السلم الإداري . وادا سمح المشرع لسلطة ما بأن تصدر لائحة جزاءات ، فانها تكون مقيدة بالعقوبات التي قررها المشرع ، وتنحصر سلطتها في تحديد الجرائم التأديبية التي يعاقب الموظف اذا ارتكبها ، واختيار العقوبة الملائمة لها من بين العقوبات التي قررها المشرع . ولكنها لا تستطيع أن تبتدع عقوبة جديدة ، ولو عن طريق القياس على العقوبات التي حددها المشرع .

وفيما يلي نعرض لقوائم العقوبات التأديبية المقررة في مصر ، ثم في الدول العربية التي عرضنا لها فيما سلف ، ثم في فرنسا ، وأخيرا نبدي ملاحظاتنا العامة بخصوص تلك العقوبات .

المطلب الأول

المقوبات التأديبية في مصر

إذا غرضنا الطرف عن الكادرات الخاصة ، فإننا نجد أن المقوبات التأديبية بالكادر العام قد مرت بالمراحل الآتية :

أولا — في القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١

نصت المادة ٨٤ منه (معدلة بالقانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٧) على ما يلي : « المقوبات التي يجوز توقيعها على هؤلاء الموظفين (المعينين على وظائف دائمة) عن المخالفات المالية والإدارية هي : ١ — الإنذار . ٢ — الخصم من المرتب لمدة لا تتجاوز شهرين ٣٠ — تأجيل موعد استحقاق العلاوة لمدة لا تقل عن ستة أشهر ٤٠ — الحرمان من العلاوة ٥ — الوقف عن العمل بدون مرتب مدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر ٦٠ — خفض المرتب ٧٠ — خفض الدرجة ٨٠ — خفض المرتب والدرجة ٩ — العزل من الوظيفة مع حفظ الحق في المعاش أو المكافأة أو مع الحرمان من كل أو بعض المعاش أو المكافأة . ويترتب على الحكم بالعزل من الوظيفة من المجلس التأديبي وقف الموظف حتماً رغم طعنه بالاستئناف » .

ثانياً — في القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨

لما أصدر المشرع القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ (بإعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية) أعاد النص على المقوبات التأديبية التي يجوز للمحاكم التأديبية توقيعها ، وذلك في المادة ٣١ منه على النحو التالي :

« يكون للمحاكم التأديبية بالنسبة إلى الموظفين من الدرجة الثانية فما دونها توقيع الجزاءات الآتية ١ — الإنذار ٢٠ — الخصم من المرتب لمدة لا تجاوز شهرين ٣٠ — تأجيل موعد استحقاق العلاوة لمدة لا تقل عن ستة أشهر ٤٠ — الحرمان من العلاوة ٥٠ — الوقف عن العمل بدون مرتب مدة لا تجاوز ثلاثة أشهر ٦٠ — خفض المرتب ٧٠ — خفض الدرجة ٩ — العزل من الوظيفة مع حفظ الحق في المعاش أو المكافأة أو مع الحرمان من كل أو بعض المعاش أو المكافأة »

أما بالنسبة للموظفين من الدرجة الأولى فما فوقها ، فللمحكمة أن توقع الجزاءات الآتية : ١ — اللوم ٢٠ — الإحالة إلى المعاش ٣ — العزل من الوظيفة مع الحرمان من كل أو بعض المعاش أو المكافأة .
وتصدر الأحكام في جميع الأحوال بأغلبية الآراء » .

ثالثا — في القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤

تتضمن المادة ٦١ منه على ما يلي : « الجزاءات التأديبية التي يجوز توقيعها على العاملين هي : ١ — الإنذار ٢٠ — الخصم من المرتب لمدة لا تجاوز شهرين في السنة ٣٠ — تأجيل موعد استحقاق العلاوة لمدة لا تجاوز ثلاثة أشهر ٤٠ — الحرمان من العلاوة ٥٠ — الوقف عن العمل بغير مرتب أو بمرتب مخفض لمدة لا تجاوز ستة أشهر ٦٠ — الفصل من الوظيفة مع حفظ الحق في المعاش أو المكافأة أو الحرمان من المعاش أو المكافأة وذلك في حدود الربع » .

أما بالنسبة لتساغلي الدرجات من الثالثة فما فوقها ، فلا توقع عليهم إلا العقوبات الآتية : ١ — اللوم ٢٠ — الإحالة إلى المعاش ٣٠ — العزل من الوظيفة مع الحرمان من المعاش أو المكافأة وذلك في حدود الربع » .

رابعاً — في القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١

تنص المادة ٥٧ من القانون المشار اليه على ما يلي :

- « الجزاءات التأديبية التي يجوز توقيعها على العاملين هي .
- ١ — الانذار ٢ — الخصم من الأجر لمدة لا تتجاوز شهرين في السنة ، ولا يجوز أن يتجاوز الخصم تنفيذا لهذه العقوبة ربع الأجر شهريا بعد الربع الجائز الحجز عليه أو التنازل عنه قانونا ٣ — تأجيل موعد استحقاق العالوة لمدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر ٤ — الحرمان من العالوة .
 - ٥ — الوقف عن العمل مع صرف نصف الأجر لمدة لا تتجاوز ستة أشهر .
 - ٦ — الفصل من الخدمة .

أما بالنسبة لشاغلي وظائف الإدارة العليا . والفئة الوظيفية التي يبدأ مربوطها بمبلغ ٨٧٦ ج فلا توقع عليهم الا العقوبات الآتية :

- ١ — التنبيه ٢ — اللوم ٣ — العزل من الوظيفة مع الحرمان من المعاش أو المكافأة وذلك في حدود الربع ٤ — الإحالة الى المعاش ».

خامساً — في القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨

مادة ٨٠ — « الجزاءات التأديبية التي يجوز توقيعها على العاملين هي :

- ١ — الانذار ٢ — تأجيل موعد استحقاق العالوة لمدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر ٣ — الخصم من الأجر لمدة لا تتجاوز شهرين في السنة . ولا يجوز أن يتجاوز الخصم تنفيذا لهذا الجزاء ربع الأجر شهريا بعد الجزء الجائز الحجز عليه أو التنازل عنه قانونا .
- ٤ — الحرمان من نصف العالوة الدورية ٥ — الوقف عن العمل لمدة لا تتجاوز ستة أشهر مع صرف نصف الأجر ٦ — تأجيل الترقية عند استحقاقها لمدة لا تزيد عن سنتين ٧ — خفض الأجر في حدود

- علاوة ٨ — الخفض الى وظيفة في الدرجة الأدنى مباشرة .
- ٩ — الخفض الى وظيفة في الدرجة الأدنى مباشرة مع خفض الأجر الى القدر الذى كان عليه قبل الترقية . ١٠ — الاحالة الى المعاش .
- ١١ — الفصل من الخدمة .

أما بالنسبة للعاملين من شاغلى الوظائف العليا ، فلا توقع عليهم
الا الجزاءات التالية : ١ — التنبيه . ٢ — اللوم . ٣ — الاحالة
الى المعاش . ٤ — الفصل من الخدمة » .

سادسا — فى لائحة العاملين رقم ٣٣٠٩ لسنة ١٩٦٦

حددت المادة ٥٩ منها الجزاءات التأديبية على النحو التالى :
« الجزاءات التأديبية التى يجوز توقيعها على العاملين هى :

- ١ — الإنذار . ٢ — الخصم من المرتب لمدة لا تتجاوز شهرين فى السنة . ٣ — الوقف عن العمل مع صرف نصف المرتب لمدة لا تتجاوز ستة أشهر . ٤ — الحرمان من العلاوة أو تأجيل موعد استحقاقها لمدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر . ٥ — خفض المرتب . ٦ — خفض الفئة . ٧ — خفض المرتب والفئة معا . ٨ — الفصل من الخدمة » .

سابعا — فى القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٧١

تنص المادة ٤٨ من هذا القانون على ما يلى : « الجزاءات التأديبية التى يجوز توقيعها على العاملين هى :

- ١ — الإنذار . ٢ — الخصم من المرتب لمدة لا تتجاوز شهرين فى السنة . ٣ — الوقف عن العمل مع صرف نصف المرتب لمدة لا تتجاوز ستة أشهر . ٤ — الحرمان من العلاوة أو تأجيل موعد

- استحقاقها لمدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر • ٥ — خفض المرتب •
- ٦ — خفض الوظيفة • ٧ — خفض المرتب والوظيفة معا •
- ٨ — الفصل من الخدمة •

ثامنا — في القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨

مادة ٨٢ — « الجزاءات التأديبية التي يجوز توقيعها على العاملين هي :

- ١ — الانذار • ٢ — تأجيل موعد استحقاق العلاوة لمدة لا تتجاوز ثلاثا أشهر • ٣ — الخصم من الأجر لمدة لا تتجاوز شهرين في السنة • ولا يجوز أن يتجاوز الخصم تنفيذا لهذا الجزاء ربع الأجر شهريا بمقدار الجزاء الجائز الحجز عليه أو التنازل عنه قانونا •
- ٤ — الحرمان من نصف العلاوة الدورية • ٥ — الوقف عن العمل لمدة لا تتجاوز ستة أشهر مع صرف نصف الأجر • ٦ — تأجيل الترقية عند استحقاقها لمدة لا تزيد على سنتين • ٧ — خفض الأجر في حدود علاوة • ٨ — خفض أُنَى وظيفة في الدرجة الأدنى مباشرة •
- ٩ — خفض الى وظيفة في الدرجة الأدنى مباشرة مع خفض الأجر بما لا يتجاوز القدر الذي كان عليه قبل الترقية • ١٠ — الاحالة الى المعاش • ١١ — الفصل من الخدمة •

أما بالنسبة للعاملين من شاغلي الوظائف العليا الواردة بجدوا، توصيف وتقييم الوظائف المعتمد من مجلس ادارة الشركة فلا توقع عليهم الا الجزاءات التالية :

- ١ — التنبيه • ٢ — اللوم • ٣ — الاحالة الى المعاش •
- ٤ — الفصل من الخدمة •

تاسعا - في القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢

تقضى المادة ١٩ منه بما يلي : « توقع المحاكم التأديبية الجزاءات المنصوص عليها في القوانين المنظمة لشئون من تجرى محاكمتهم • على أنه بالنسبة الى العاملين بالجمعيات والهيئات الخاصة التي يصدر بتحديددها قرار من رئيس الجمهورية والعاملين بالشركات التي تضمن لها الحكومة حدا أدنى من الأرباح فتكون الجزاءات : ١ - الإنذار ٢ - الخصم من المرتب لمدة لا تجاوز شهري ٣ - خفض المرتب ٤ - تنزيل الوظيفة ٥ - العزل من الوظيفة مع حفظ الحق في المعاش أو المكافأة أو مع الحرمان من المعاش أو المكافأة وذلك في حدود الربع »•

المطلب الثاني

العقوبات التأديبية في بعض الدول العربية وفي فرنسا (١)

أولا - المملكة المغربية : وتشمل العقوبات : ١ - الإنذار • ٢ - التوبيخ ٣ - الحذف من لائحة المترقي (٢) • ٤ - الانحدار من الطبقة (٣) • ٥ - القهقرة من الرتبة • ٦ - العزل من غير توقيف حق التقاعد • ٧ - العزل المصحوب بتوقيف حق التقاعد •

ثانيا - الجمهورية العربية الليبية : والعقوبات المقررة هي : (أ) الإنذار (ب) الخصم من المرتب لمدة لا تجاوز شهرين في السنة ، ولا يجوز أن يجاوز هذا الخصم ربع المرتب شهريا بعد الربع الجائز الحجز

(١) وفقا للقوانين والأنظمة التي سبقت الإشارة إليها عند ذكر الواجبات والمحظورات المنصوص عليها ، ومع اتباع الترتيب الذي التزمناه عند ذكر الواجبات .

(٢) تعنى قائمة الترقيات .

(٣) تعنى خفض المرتبة .

عليه أو التنازل عنه قانونا . (ج) تأجيل العلاوة السنوية أو الحرمان منها . (د) الوقف عن العمل بدرجة مرتب أو بمرتب مخفض لمدة لا تتجاوز ستة أشهر . (هـ) العزل من الوظيفة مع حفظ الحق في المعاش أو مع الحرمان من كل أو بعض المعاش أو المكافأة ، وذلك مع مراعاة أحكام قانون التقاعد . ولا توقع على الموظفين المعينين بقرار من مجلس الوزراء سوى العقوبات المشار إليهما في الفقرتين (أ) و (هـ) .

ثالثا — الجمهورية السورية : وقد أتبع التشريع السوري مسلكا أكثر تفصيلا مما تلزمه التشريعات الأخرى عادة . فهو قد قسم « العقوبات المسلكية » الى نوعين : (أ) العقوبات الخفيفة ، وتشمل : ١ — عقوبة التوبيخ : وهي إخطار الموظف بكتاب تذكر فيه المخالفة المرتكبة ، ويلفت نظره الى لزوم اجتنابها وتحسين أعماله في المستقبل . وتجوز المعاقبة بالتوبيخ مرتين فقط . وبعد ذلك يتحتم فرض عقوبة أشد منها . ٢ — عقوبة قطع الراتب : وهي حسم (خصم) مبلغ لا يتجاوز عشرة بالمائة من الراتب الشهري المقطوع (الأصلي) لمدة لا تقل عن شهر ولا تزيد عن سنة . ويعتبر الراتب المقطوع في فرض هذه العقوبة راتب الموظف بتاريخ فرضها . وتجوز المعاقبة بقطع الراتب مرتين فقط خلال السنة الواحدة . وبعد ذلك يتحتم فرض عقوبة ابطال الترفيع . ٣ — عقوبة ابطال الترفيع : وهي طمس (حذف) اسم الموظف من جدول الترفيع .

(ب) العقوبات الشديدة : ويندرج في نطاقها : ١ — عقوبة التنزيل : وهي تنزيل الموظف درجة واحدة في المرتبة أو تنزيله من الدرجة الأخيرة في المرتبة الحالية الى الدرجة الأولى من المرتبة الأدنى . ٢ — عقوبة العزل : وهي إنهاء خدمة الموظف حكما ، مع استفادته من تعويض تسريح أو معاش تقاعد حسب الحالة . ولا يجوز إعادة الموظف المعزول الى إحدى الوظائف العامة الا بعد انقضاء مدة سنتين على عزله ، وبالإستناد الى قرار يصدر عن لجنة الترفيع بجواز استخدامه .

عقوبة الطرد : وهي الحرمان من الوظيفة حرمانا نهائيا ، وفقدان الموظف المطرود جميع الحقوق المكتسبة عن خدماته في الدولة ، ولا سيما

فيما يتعلق بتعويض التسريح أو المعاش التقاعدي • وتقرض عقوبة الطرد
حتما على الموظف في الأحوال الآتية : (أ) إذا حكم عليه بجناية أو بجنحة
مشينة • (ب) إذا حكم بالحرمان من الوظيفة العامة أو الحقوق المدنية •
(ج) إذا حكم عليه بأحدى جنح الاختلاس أو إساءة استعمال السلطة
أو الإخلال بواجبات الوظيفة أو تزوير السجلات والبيانات الرسمية
أو تعظيم المصداقات الكاذبة ما لم تكن هناك أسباب مخففة يعود
تقديرها إلى مجلس التأديب • (د) إذا ارتكب أحد الأعمال المحظورة
وفق قانون الموظفين ما لم تكن هناك أسباب مخففة يعود تقديرها إلى
مجلس التأديب •

ولا يجوز إعادة الموظف المطرود في أية حال من الأحوال إلى
الخدمة في الإدارات العامة أو المؤسسات العامة أو الجماعات البلدية
أو الإدارات المفوضية أو المعتمدة وغيرها من المؤسسات ذات الصفة
الرسمية سواء أكانت الوظيفة من الوظائف الدائمة أو المؤقتة الدائمة
في أنظمة الموظفين أو المستخدمين • ولا يجوز للموظف المطرود أن يشترك
مباشرة أو بالواسطة بمناقصات أو مزايدات أو تعهدات إحدى الدوائر
أو المؤسسات المذكورة •

رابعا - المملكة الأردنية الهاشمية : وتشمل قائمة العقوبات
المسلكية : (أ) التوبيخ • (ب) الإنذار • (ج) الخصم من الراتب
الشهري الأساسي بما لا يتجاوز نصفه • (د) تأخير الزيادة السنوية
لمدة عام • (هـ) تخفيض العلاوات (باستثناء العلاوة العائلية) جزئيا
أو كليا لمدة أقصاها عام • (و) تنزيل الراتب • (ز) تنزيل الدرجة •
(ح) الاستغناء عن الحقوق • (ط) العزل •

خامسا : المملكة العربية السعودية : حدد نظام تأديب الموظفين
الصادر بالمرسوم الملكي في ١٣٩١/٢/١ هـ العقوبات التي يجوز توقيعها
على الموظفين على النحو التالي :

مادة ٣٣ : « العقوبات التأديبية التي يجوز أن توقع على الموظف

هي :

أولاً — بالنسبة لموظف المرتبة العاشرة فما دون أو ما يعادلها :
١ — الانذار • ٢ — اللوم • ٣ — الخصم من الراتب بما لا يجاوز صافي راتب ثلاثة أشهر ، على ألا يتجاوز المحسوم شهرياً ثلث صافي الراتب الشهري • ٤ — الحرمان من علاوة دورية واحدة • ٥ — الفصل •

ثانياً — بالنسبة للموظفين الذين يشغلون المرتبة الحادية عشر فما فوق أو ما يعادلها : ١ — اللوم • ٢ — الحرمان من علاوة دورية واحدة • ٣ — الفصل •

مادة ٣٣ : « لا يمنع انتهاء خدمة الموظف من البدء في اتخاذ الإجراءات التأديبية أو الاستمرار فيها ، ويعاقب الموظف الذي انتهت خدمته قبل توقيع العقوبة عليه بغرامة لا تزيد على ما يعادل ثلاثة أمثال صافي آخر راتب كان يتقاضاه أو بالحرمان من العودة للخدمة مدة لا تزيد على خمس سنوات أو بالعقوبتين معا » •

مادة ٣٤ : « يراعى في توقيع العقوبة التأديبية أن يكون اختيار العقوبة متناسباً مع درجة المخالفة مع اعتبار السوابق والظروف المخففة والمشددة الملامسة للمخالفة ، وذلك في حدود العقوبات المقررة في هذا النظام . ويعفى الموظف من العقوبة بالنسبة للمخالفات العادية الإدارية أو المالية إذا كان تنفيذاً لأمر مكتوب صادر اليه من رئيس المختص بالرغم من مصارحة الموظف له كتابة بأن الفعل المرتكب يكون مخالفة » •

سادساً — الجمهورية العربية اليمنية : وتشمل قائمة العقوبات :

١ — الانذار • ٢ — الخصم من المرتب لمدة لا تتجاوز شهراً •
٣ — تأجيل موعد استحقاق العلاوة لمدة لا تقل عن ستة أشهر •
٤ — الحرمان من العلاوة • ٥ — الوقف عن العمل بدون مرتب مدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر • ٦ — العزل من الوظيفة •

سابعاً — دولة الكويت : وتتكون قائمة العقوبات التأديبية من :

١ — الانذار ، ولا يجوز توقعه أكثر من مرة واحدة خلال اثني عشر شهراً • ٢ — الخصم من المرتب لمدة لا تزيد على خمسة عشر

(م ٢٠ — قضاء التأديب)

- يوما في المرة الواحدة ، وعلى شهرين خلال اثني عشر شهرا .
- ٣ — الوقف عن العمل بغير مرتب لمدة لا تزيد على ثلاثة أشهر .
- ٤ — تأجيل ميعاد استحقاق العلاوة لمدة لا تزيد على ستة أشهر .
- ٥ — الحرمان من العلاوة . ٦ — خفض المرتب . ٧ — خفض الدرجة . ٨ — خفض المرتب والدرجة معا . ٩ — العزل من الوظيفة مع حفظ الحق في معاش التقاعد أو المكافأة أو الحرمان منها كلية أو جزء منها .

ثامنا — الجمهورية العراقية : وقد سلك المشرع في تحديد العقوبات التأديبية مسلك التفصيل بصورة شبيهة بما ورد في القانون السوري ، فقد قسم المشرع العقوبات التأديبية قسمين :

عقوبات انضباطية : وتشمل العقوبات البسيطة التي توقعها الرئاسة الادارية وتشمل عقوبات : الانذار ، وقطع الراتب عن أيام لا تتجاوز العشرة والتوبيخ .

وعقوبات تأديبية : ويندرج فيها العقوبات الشديدة ، مثل انقاص الراتب ، وتنزيل الدرجة ، والفصل ، والعزل .

وقد انفرد القانون العراقي بالنص على القاعدة المشهورة من أنه « لا يجوز فرض أكثر من عقوبة واحدة من أجل ذنب واحد » كما أنه عني بتعريف العقوبات التأديبية ، وربط بين الجريمة التأديبية وبين العقوبة التأديبية في بعض الحالات ، وذلك على النحو التالي :

١ — تكون عقوبة الانذار بارسال كتاب الى الموظف يذكر فيه الذنب الذي ارتكبه ، ويلفت نظره الى وجوب عدم تكراره وتحسين أعماله في المستقبل . ويجوز المعاقبة بالانذار لمرتين فقط ، وبعد ذلك يكون من المحتم المعاقبة بعقوبة أشد .

٢ — تكون عقوبة التوبيخ بارسال اخطار تحريري الى الموظف يذكر الذنب الذي ارتكبه ، وأن هنالك من الأسباب ما يجعل سلوكه

غير مرض بسبب ذلك • وكل توبيخ يوجه للموظف يؤخر نيله زيادة راتبه وترقية درجته مدة سنة اعتباراً من تاريخ اكتماله المدة القانونية •

٣ - انقاص الراتب تعنى معاقبة الموظف بقطع مبلغ من راتبه الشهرى بنسبة ولدة تعين فى القرار ، على ألا تتجاوز النسبة عشرة فى المائة من مجموع راتبه الشهرى لمدة لا تقل عن سنة ولا تزيد عن سنتين • ويحرم الموظف المعاقب بهذه العقوبة من الترفيع مدة سنتين اعتباراً من تاريخ القرار القطعى اذا كان قد أكمل المدة القانونية ، والا فمن تاريخ اكتمالها •

٤ - عقوبة تنزيل الدرجة : يوضع الموظف فى الدرجة التى تلى درجته مباشرة ، ولا يرفع منها ، الا عند استكمال الشروط المقتضية للترفيع مجدداً بموجب قانون الخدمة المدنية •

٥ - عقوبة انفصل : هى تنحية الموظف عن الوظيفة مدة تعين فى القرار ، على الا تقل عن سنتين ، ولا تزيد عن خمس سنوات من تاريخ اكتساب القرار الدرجة القطعية • ويجوز توظيفه بعد انقضائها •

ويفصل الموظف فى الحالات الآتية (أ) اذا عوقب باحدى العقوبات التأديبية مرتين ، وارتكب فى المرة الثالثة ذنباً يستوجب المعاقبة • (ب) اذا ثبت عجزه عن القيام بوظيفته التى هى ضمن اختصاصه • (ج) اذا ارتكب أى ذنب آخر يترأى للمجلس العام أنه يستلزم فصله • (د) اذا حكم عليه بالحبس فى جنحة منبئة عن وظيفته •

٦ - عقوبة العزل : هى تنحية الموظف عن الوظيفة • ولا يجوز اعادة استخدامه فى وظيفة حكومية • ويعزل الموظف فى الأحوال الآتية :

(أ) اذا ثبت ارتكابه ذنباً خطيراً يجعل بقاءه فى خدمة الحكومة مضراً بالصلحة العامة • (ب) اذا صدر قرار بفصله بعد المحاكمة الانضباطية ، ثم أعيد توظيفه فارتكب ذنباً استوجب فصله مرة أخرى

عن محاكمة أيضا أو بسبب ارتكابه جريمة • (ج) اذا حكم عليه بعقوبة جنائية غير سياسية أو بعقوبة جتحة مخلة بالشرف •

تاسعا — دولة قطر : ١ — الانذار • ٢ — الخصم من المرتب بما لا يجاوز خمسة عشر يوما عن كل مخالفة و ٤٥ يوما خلال السنة الواحدة • ٣ — تأجيل موعد استحقاق العلاوة بما لا يجاوز ستة أشهر • ٤ — الحرمان من العلاوة • ٥ — الوقف عن العمل دون راتب أو براتب مخفض مدة لاتجاوز ثلاثة أشهر • ٦ — خفض الراتب أو الدرجة أو كليهما معا • ٧ — الفصل مع حفظ الحق في المكافأة أو الحرمان منها كلها أو بعضها •

عاشرا — الجمهورية اللبنانية : قسم المشرع العقوبات التأديبية قسمين :

أولا — عقوبات الدرجة الأولى وتشمل : ١ — التأنيب • ٢ — حسم الراتب لمدة خمسة عشر يوما على الأكثر • ٣ — تأخير التدرج لمدة ستة اشهر على الأكثر •

ثانيا — عقوبات الدرجة الثانية : ويندرج في نطاقها : ١ — تأخير التدرج لمدة ثلاثين شهرا على الأكثر • ٢ — التوقيف عن العمل بدون راتب لمدة لا تجاوز ستة اشهر • ٣ — انزال درجة واحدة أو أكثر ضمن الرتبة نفسها • ٤ — انزال الرتبة • ٥ — الصرف من الخدمة • ٦ — العزل •

حادى عشر : سلطنة عمان (المرسوم السلطانى رقم ٨ الصادر فى ١٢ فبراير سنة ١٩٨٠) •

مادة ٧٣ : العقوبات الجائز توقيعها على شاغلى وظائف الحلقتين الثانية والثالثة من الجدول العام هى : ١ — الانذار • ب — الخصم من الراتب مدة لاتزيد عن ثلاثة شهور فى السنة • ج — تخفيض

- الراتب أو الوظيفة مع درجتها المالية أو تخفيضهما معاً .
د - الفصل من الوظيفة .

أما العقوبات الجائز توقيعها على شاغلي وظائف الجدول الخاص .
والحلقة الأولى من الجدول العام فهي : ١ - اللوم . ب - الاحالة
الى المعاش . ج - العزل من الوظيفة مع الحرمان من كل أو بعض
المعاش أو المكافأة .

ثاني عشر : الامارات العربية المتحدة (القانون الاتحادي رقم
٨ لسنة ١٩٧٣ المعدل سنة ١٩٧٨) :

مادة ٦٩ - الجزاءات التأديبية التي يجوز توقيعها على الموظفين
هي : ١ - الانذار . ٢ - الخصم من المرتب لمدة لا تزيد على
خمس عشرة يوماً في المرة الواحدة وعلى ستين يوماً خلال سنة .
٣ - الحرمان من العلاوة الدورية . ٤ - الوقف عن العمل بغير مرتب
أو بنصف مرتب لمدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر . ٥ - خفض المرتب في
حدود مربوط الدرجة ، وخفض الدرجة في حدود درجة واحدة أقل أو
خفضهما معاً . ٦ - الفصل من الوظيفة مع حفظ الحق في المعاش أو
المكافأة أو الحرمان من أيهما في حدود الربع .

وبالنسبة الى شاغلي الوظائف في الحلقة الأولى لا توقع عليهم
الا الجزاءات الآتية : ١ - اللوم . ٢ - الوقف عن العمل بدون
مرتب لمدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر . ٣ - الفصل من الوظيفة مع
حفظ الحق في المعاش أو المكافأة أو الحرمان من أيهما في حدود الربع .

ثالث عشر : المملكة العربية السعودية (نظام الخدمة المدنية
رقم ٤٩ في ١٠/٧/١٣٩٧) .

مادة ٣٣ - العقوبات التأديبية التي يجوز أن توقع على
الموظف هي :

أولاً — بالنسبة لموظفى المرتبة العاشرة فما دون أو ما يعادلها :

- ١ — الانذار • ٢ — اللوم • ٣ — الحسم من الراتب
- بما لا يجاوز صافى راتب ثلاثة أشهر ، على ألا يتجاوز المحسوم شهريا
- ثلث صافى الراتب الشهرى • ٤ — الحرمان من علاوة دورية
- واحدة • ٥ — الفصل •

ثانياً — بالنسبة للموظفين الذين يشغلون المرتبة الحادية عشرة
فما فوق أو ما يعادلها :

- ١ — اللوم • ٢ — الحرمان من علاوة دورية واحدة •
- ٣ — الفصل •

مادة ٣٣ — لا يمنع انتهاء خدمة الموظف من البدء فى اتخاذ
الاجراءات التأديبية أو الاستمرار فيها • ويعاقب الموظف الذى انتهت
خدماته قبل توقيع العقوبة عليه بغرامة لا تزيد على ما يعادل ثلاثة أمثال
صافى آخر مرتب كان يتقاضاه أو بالحرمان من العودة للخدمة مدة
لا تزيد على خمس سنوات أو بالعقوبتين معا •

مادة ٣٤ — يراعى فى توقيع العقوبة التأديبية أن يكون اختيار
العقوبة متناسبا مع درجة المخالفة مع اعتبار السوابق والظروف المخففة
أو المشددة الملائمة للمخالفة ، وذلك فى حدود العقوبات المقررة فى هذا
النظام • ويعفى الموظف من العقوبة بالنسبة للمخالفات العادية الادارية
أو المالية اذا ثبت أن ارتكابه للمخالفة كان تنفيذاً لأمر مكتوب صادر
اليه من رئيسه المختص ، بالرغم من مصارحة الموظف له كتابة بأن الفعل
المرتكب يكون مخالفة •

رابع عشر : الجزائر (الأمر رقم ٦٦ — ١٣٣ فى ٢ يونيو سنة
١٩٦٦) •

مادة ٥٥ — العقوبات التأديبية هي :

(أ) عقوبات من الدرجة الأولى : ١- الانذار • ٢- التوبيخ •

(ب) عقوبات من الدرجة الثانية : ١ — الشطب من قائمة الترقية •
٢ — التنزيل من درجة واحدة إلى ثلاث درجات • ٣ — النقل
التلقائي • ٤ — التنزيل في الرتبة • ٥ — الاحالة على التقاعد
تلقائيا • ٦ — العزل دون الغاء الحقوق في المعاش • ٧ — العزل
مع الغاء الحقوق في المعاش •

وبالإضافة الى ذلك يمكن تقرير الاستبعاد المؤقت من الوظائف
لمدة لا يمكن أن تزيد عن ستة أشهر كعقوبة من الدرجة الثانية وذلك
بصفة رئيسية أو تكميلية ، وهو يحرم صاحبه من كل مكافأة باستثناء
المنح العائلية •

ان الاحالة الى التقاعد تلقائيا ، لا يمكن تقريرها الا اذا توفرت
في المعنى بالأمر الشروط المنصوص عليها في التشريع الخاص
بالمعاشات •

أما العزل فيمكن أن ينتج عنه ، ضمن الشروط المحددة بمرسوم
المنع من التوظيف في الادارات والمصالح وانجماعات المحلية والمؤسسات
والهيئات العمومية المشار اليها في المادة الأولى أعلاه •

خامس عشر : تونس : (القانون رقم ١٢ لسنة ١٩٦٨) — الباب
السادس :

فصل رقم ٤٧ — تشمل العقوبات التأديبية التي يمكن أن تتأهل
الموظفين على ما يأتي :

عقوبات من الدرجة الأولى وهي : الانذار والتوبيخ •

عقوبات من الدرجة الثانية وهى : ١ — الشطب من جدول الترقية .
٢ — الحط من الدرجة . ٣ — النقلة الوجوبية . ٤ — الوقف المؤقت الذى يترتب عليه الحرمان من كل أجره لمدة لا يمكن أن تتجاوز الستة أشهر . ٥ — الحط من الرتبة . ٦ — العزل دون توقيف الحق فى جارية التقاعد . ٧ — العزل مع توقيف الحق فى جارية التقاعد .

سادس عشر : فى فرنسا : حدد العقوبات القانون رقم ٨٤ — ١٦ (الصادر فى ١١ يناير سنة ١٩٨٤) . ويعتبر هذا القانون — وفقاً للمادة الأولى منه — القسم الثانى من النظام العام لموظفى الدولة والوحدات الإقليمية . وهو يسرى — وفقاً للمادة الثانية منه — على الموظفين المعيّنين فى وظائف دائمة ، ويعملون كل الوقت ، ويشغلون درجة (un grade) فى السلم الإدارى للإدارات المركزية للدولة ، والإدارات الخارجيّة المستقلة^(١) ، والمؤسسات العامة للدولة^(٢) .

وقد وردت قائمة العقوبات التأديبية فى المادة ٦٦ ، وصنفت فى أربع مجموعات :

الأولى : الإنذار واللوم .

الثانية : الشطب من جدول الترقية — خفض الدرجة — الوقف عن العمل لمدة أقصاها ١٥ يوماً — النقل التلقائى *deplacement d'office*

الثالثة : خفض الوظيفة — الوقف عن أنعمل لمدة أقصاها سنتان .

الرابعة : الإحالة الى التقاعد — الفصل .

— ولا يودع فى ملف الموظف من عقوبات المجموعة الأولى إلا اللوم . وتمضى هذه العقوبة بقوة القانون من ملف الموظف فى نهاية ثلاث سنوات إذا لم يوقع على الموظف عقوبة أخرى خلالها .

“ Les Services extérieurs in dépendants ” (١)

“ Les établissements publics de L'Etat ” . (٢)

— ويمكن أن توقع عقوبة الشطب من جدول الترقية بصورة
تكميلية مع عقوبتي المجموعتين الثانية والثالثة .

— والوقف المؤقت عن العمل المؤدى اى الحرمان من كل المرتب ،
يمكن أن يكون مصحوبا بوقف العقوبة كليا أو جزئيا . ولكن يجب ألا تقل
مدة الوقف في حالة الوقف الجزئى عن ثلاثة أشهر بالنسبة لوظائف
المجموعة الثالثة . وإذا وقعت عقوبة من عقوبات المجموعة الثانية خلال
مدة خمس سنوات ، يترتب عليها الغاء الوقف . فاذا لم توقع على
الموظف عقوبة أخرى خلال هذه المدة — باستثناء الإنذار واللوم — فإنه
يعنى نهائيا من باقى المدة الموقوفة .

المطلب الثالث

ملاحظات عامة على قوائم العقوبات

ونعرض في هذا المطلب للملاحظات العامة التى تصدق على قوائم
العقوبات التأديبية عموما ، ثم للملاحظات الخاصة بقوائم العقوبات
في مصر .

الفرع الأول

الملاحظات ذات الطابع العام

١ — يتضح من سرد القوائم العديدة السابقة للجزاءات التأديبية
صدق الملاحظة التى سبق ابدائها ، من أن العقوبة التأديبية في مختلف
النظم تنصب على الحرمان من مزايأ الوظيفة ، فهى لا تصيب الموظف
في شخصه أو حريته ولا حتى في أمواله الخاصة . ويبدو أن هذا
المعنى قد أضحي من قبيل المسلمات .

ومع ذلك فإن لنا عليه الملاحظات التالية :

أولا — أن مبدأ شخصية العقوبة المسلم به في جميع النظم غير
متحقق بصورة كاملة في قوائم العقوبات السابقة ، فجميع القوائم

(١) ولا توقع هذه العقوبة الا اذا استوفى الموظف شروط استحقاق

المعاش .
"Le pouvoir disciplinaire sur les fonctionnaires publics" (٢)

العربية قد أقرت عقوبة الخصم من المرتب بنسبة معينة • والمعروف أن المرتب قد أصبح المورد الأساسي لأسرة الموظف لا سيما في الدول الاشتراكية والتي تضاءلت فيها الدخول خارج نطاق العمل • والمسلم به من ناحية أخرى أن المرتبات في الدول النامية أبعد من أن تسد حاجات الموظف الحقيقية • فاذا ما تعرض الموظف لعقوبة الخصم من المرتب بنسبة كبيرة ، تعرض لارتباك مالى قد يلازمه فترة طويلة في حياته الوظيفية ، هذا فضلا عن امتداد أثر العقوبة الى أسرته واولاده ، فهم الذين يتحملون العبء الحقيقى لهذا العقاب مما يجرّد العقوبة من طابعها الشخصى •

واعترافا بهذه الاعتبارات ، فإن المشرع الفرنسى قد ألغى هذه العقوبة من قائمة العقوبات التأديبية (١) ولهذا فأننا لا نحيد استبقاء هذه العقوبة ، على الأقل بالنسبة الى الموظف المتزوج ، حتى لا نعاقب الأبرياء • ولقد واجهت التشريعات التى تقرر هذه العقوبة النقد الذى ابدىناه جزئيا عن طريق المحافظة على نسبة معينة من المرتب لابد أن تصل الى الموظف • ولكن هذا الاجراء الذى سوف ندرسه فيما بعد ، لا يقلل من أهمية النقد الذى ابدىناه بالنظر الى الفارق الكبير بين الموظف واحتياجاته الفعلية •

ثانياً — ان الهدف الأساسى من العقاب التأديبى لا يكمن في معنى العقاب والقصاص — كما ذكرنا — ولكنه يستهدف التقويم وتبصير الموظف بعواقب الخطأ • وقوائم العقوبات السابقة بعيدة تماما عن تحقيق المعنى الذى نشير اليه ، فما تزال تحمل معنى العقاب أكثر من معنى التعليم • ولهذا فأننا نؤمن تماما بأنه قد آن الأوان لاعادة النظر بصورة جذرية في هذه القوائم التقليدية ، ويجب أن نستحدث الاجراءات التى من شأنها أن « تعالج » الموظف المخطئ ، وترد الى الادارة عضوا سليما ، مدركا لواجباته ، متقهما للغايات الكبرى للادارة • ولن يكون ذلك الا باستحداث عقوبات « التذنيب بالعمل »

(١) بلانتي ، المرجع السابق ، ص ٣٣٤ .

على الأقل بالنسبة لبعض الجرائم التأديبية التي تكشف عن تفكير خاطئ ، وعن تربية وطنية سيئة . فأمثال هذه الجرائم لا يجدى في مواجهتها الخصم من المرتب ، أو تأخير الترقية ، ولا حتى الفصل من الوظيفة ، بل يتمين أن يوضع الموظف المخطئ في بيئة علمية سليمة لتصحيح الأخطاء التي لديه ، وثقافته وثقافة وطنية وقومية سليمة . ولن يتحقق ذلك إلا بإنشاء معسكرات للعمل في الأماكن المناسبة . وفي بعض المرافق التي تنظم لهذا الغرض وتزود برؤساء وموجهين معدين لهذه الغاية ، فيرسل الموظف المخطئ الى هذه الأماكن ليؤدي عملاً مضاعفاً ، وليتلقى الثقافة المطلوبة مع الاحتفاظ بمرتبه كاملاً لأسرت التي لا ذنب لها ، فإذا ما تحققت الجهات الادارية المختصة من « شفاء » الموظف ، وأنه قد برىء مما في ذهنه من أخطاء ، أعيد الى وظيفته مرة أخرى ، فيحقق التأديب أسمى أهدافه ، وتصبح العقوبة التأديبية شخصية وخيرة في نفس الوقت (١) .

ثالثاً — ان عقوبة الفصل من الوظيفة العامة في المجتمع الاشتراكي تحيط بها اعتبارات غير موجودة في الدول الرأسمالية : ففي الدول الرأسمالية تعتبر الوظيفة العامة استثناء في نشاط الجماعة ، بمعنى أن المجال الأصلي للعمل يكمن في النشاط الحر ، أو القطاع الخاص بلغة العصر . فإذا فقد الموظف عمله في دولة رأسمالية ، استطاع أن يجد عملاً بسهولة ويسر خارج نطاق الحكومة (٢) . أما في الدول الاشتراكية ، فان فرص العمل خارج القطاع الحكومي محدودة . وإذا فقد الموظف وظيفته فانه يتعرض لمخاطر لا حد لها . وهذا الاعتبار بالذات قد أصبح لا يعيب عن ناظر السلطات التأديبية التي تملك توقيع عقوبة

(١) مما يسترعى الانتباه ان الخليفة العبقري عمر بن الخطاب ادرك بالسليقة جميع المعاني التي أشرنا اليها في المتن ، وطبق مذهب التذويب بالعمل على بعض عماله ، وحققت هذه الطريقة نتائج مذهلة . راجع مؤلفنا « عمر بن الخطاب وأصول السياسة والادارة الحديثة » . طبعة سنة ١٩٧٥ .

(٢) بل ثبت عملاً في الدول الرأسمالية العتيقة مثل الولايات المتحدة الأمريكية انصراف العناصر النشطة والذكية عن الوظائف الحكومية . ولهذا لم تصبح الوظيفة العامة سلكاً او مهنة في الولايات المتحدة الأمريكية الا في وقت حديث . راجع في التفاصيل مؤلفنا « مبادئ علم الادارة العامة » المرجع السابق .

الفصل • ولهذا فانها لاتعجأ اليه الا مكرهه^(١) • كما أن معظم قضاء « الفلو » الذى ابتدعته المحكمة الادارية العليا قد ولد فى أحضان الأحكام بالفصل • وفى مواجهة هذا الاعتبار السليم ، فاننا نبدي المقترحات التالية :

(أ) نحبذ تحديد المخالفات الجسيمة التى يجب أن يعاقب مرتكبها بالفصل حماية لأعضاء مجالس التأديب أو المحاكم التأديبية من الضعف البشرى أمام الاعتبارات الانسانية البعيدة عن صالح المرفق • ولقد رأينا فيما سبق أن بعض التشريعات العربية قد تنبأت الى هذه الثغرة، وعالجتها على النحو الذى نقترحه •

(ب) « عدم جواز حرمان الموظف الذى يعاقب بالعزل من وظيفته من الحق فى إعادة تعيينه فى وظيفة عامة حتى لا يكون فى ذلك مصادرة لحق المواطن فى العمل » ولقد كانت هذه التوصية من بين التوصيات التى أسفرت عنها الحلقة الثالثة فى القانون والعلوم والسياسية التى عقدها المجلس الأعلى لرعاية العلوم والفنون والآداب والعلوم الاجتماعية ببغداد فى المدة من ٣ الى ٩ يناير سنة ١٩٦٩^(٢) •

(ج) ألا يكون قرار الفصل من الخدمة آخر الصلات بين الموظف المفصول وبين الدولة • ان الدولة الاشتراكية مطالبة بأن تجد عملاً لكل راغب فيه وقادر عليه • وفصل الموظف من وظيفته لا يعنى الحكم عليه بالبطالة ، بل ان من حقه ومن حق الدولة عليه أن يعمل وأن ينتج • ولهذا فاننا نقترح احوالة الموظف المفصول ، فور صدور القرار بفصله ، الى جهة معينة تنظم وتزود بالصلاحيات اللازمة ، لتدرس حالة الموظف

(١) وهذا ما ادركنا . خلال مشاركتنا فى مجالس التأديب الجامعية المختلفة .

(٢) راجع توصيات تلك الحلقة ، وبحثنا الذى تقنيا به فى هذا الخصوص الى تلك الحلقة فى مجلة العلوم الادارية التى تصدرها الشعبة المصرية للمعهد الدولى للعلوم الادارية ، العدد الاول من السنة الحادية عشرة ، ابريل سنة ١٩٦٩ ص ٣٧٢ وما بعدها .

المفصول ، ونوع العمل الذى يصلح له ، فيكون قرار الفصل معناه « عدم صلاحية الموظف لشغل عمل بعينه (١) » .

ان هذه المقترحات قد تعالج قسوة عقوبة الفصل ، وتمكن السلطات التأديبية من ممارسة اختصاصاتها بحرية . بعيدا عن الضغوط النفسية التى أشربنا إليها .

رابعا - لما كان أثر العقاب التأديبي غير مقصور على الموظف المخطئ ، ويراد به تحذير زملاء العامل محل العقاب ، فاننا نحيد اتباع مذهب العلانية فى توقيع العقوبة ، بحيث لا يقتصر أثرها على العلاقة بين الموظف المخطئ والأدارة ، بتنفيذ العقوبة على الموظف وايداعها ملف خدمته . فمثل هذه الاجراءات قد لا يعلم بها الا الموظفون الذين يتصلون مباشرة بالموظف المخطئ ، مثل زملائه الذين يعملون معه . ورؤسائه المباشرين . ومن هنا تفقد العقوبة قيمتها فى الردع . ولهذا فاننا نرى التوسع فى نشر العقوبات التأديبية عن طريق نشرها فى النشرات المصلحية التى تصدرها الوزارات والمصالح ، وعن طريق لصقها فى لوحات ظاهرة فى أماكن العمل . ولا يكفى فى هذا الصدد مجرد ذكر العقوبة ، بل يتعين شرح أسبابها ، والظروف التى أدت الى ارتكابها ، وما قد يترتب عليها من نتائج ، وبيان كيفية تفادى وقوعها مستقبلا ، على أن يقوم بهذه المهمة أفراد متخصصون ممن يعدون لها أعدادا خاصة .

ونرى التوسع فى عقوبة « التأنيب » أو « التوبيخ » أو « التذكير الشديد » على أن توجه العقوبة الى الموظف فى جلسة علنية ، يحضرها رؤساء الموظف وزملاؤه ، وتتلئ فيها الظروف التى تم فيها ارتكاب الخطأ وأسبابه ، ويطلب فى الجلسة من الموظف المخطئ أن ينقد نفسه

(١) وحتى لو تبين أن الموظف المفصول لا يصلح للعمل فى الحكومة اطلاقا ، يمكن للجنة التى نقترحها ان توجهه الى أى عمل يعيش منه اذا عجز عن ذلك بوسائله الخاصة .

نقدًا ذاتيًا ، وأن يتمهد بالآ يعود الى خطئه مرة أخرى • فمثل هذه الاجراءات تحول العقوبة من اجراء خاص ، الى وسيلة للعلاج العام.

٢ - ومن الدراسات التقليدية في هذا المجال محاولة تصنيف العقوبات التأديبية^(١) : ومن أقدم هذه المحاولات تلك التي قام بها الأستاذ (Drouitt) في رسالته بعنوان « السلطة التأديبية على الموظفين العموميين »^(٢) والمقدمة الى جامعة تولوز سنة ١٩٠٠ • وقد اتخذ أساسا لتقسيمه مدى جسامه العقوبة : وانتهى الى تصنيف العقوبات التأديبية التي تصيب الموظف في ثلاثة أقسام :

القسم الأول ، ويضم العقوبات البسيطة محدودة الأثر ، كالانذار ، والتأنيب أو التوبيخ ، والتي يقصد بها تنبيه الموظف الى ما ارتكبه من خطأ ، وتحذيره من العودة اليه مستقبلا •

والقسم الثاني ، ويشمل العقوبات المتوسطة ، والتي تمس المزايا المادية للوظيفة ، كالخصم من المرتب أو تأخير الأقدمية أو الحرمان من الترقية •

والقسم الثالث والأخير ، ويندرج في نطاقه أشد العقوبات أثرا في الحياة الوظيفية للعامل ، وهي التي تنصب على العلاقة الوظيفية ذاتها ، بمنع مزاولة الموظف لوظيفته لفترة معينة أو قطعها نهائيا عن طريق الحكم بعزل الموظف •

ولقد رأينا عند عرض قوائم العقوبات في بعض الدول العربية أن بعض التشريعات العربية قد تأثرت الى حد ما بهذا التقسيم ، كما أخذ به المشرع الفرنسي في أحدث تشريعاته الصادرة سنة ١٩٨٤ ، وان كان قد صنف العقوبات التأديبية في مجموعات أربع •

(١) راجع مؤلف المذكور محمد جونت الماط ، المرجع السابق ،

ص ٣٢٦ •
(٢) "Le pouvoir disciplinaire sur les fonctionnaires publics"

وفي مواجهة هذا التقسيم الثلاثي ، نادى البعض بتقسيم ثنائي وفقا لنوع العقوبة وطبيعتها . ووفقا لوجهة النظر هذه ، تنقسم العقوبات التأديبية الى نوعين :

النوع الأول ، ويتضمن العقوبات الأدبية المحض . والنوع الثاني ، ويتضمن العقوبات التي تمس الوظيفة^(١) .

وقد حاول الفقيهان (Duez et Debeyre) في مطولهما المشهور في القانون الإداري^(٢) ، العودة الى التقسيم الثلاثي عن طريق المزج بين التقسيمين السابقين ، وذلك بارجاع العقوبات التأديبية الى ثلاث مجموعات : الأولى : وتشمل العقوبات المعنوية البحتة . الثانية : ويندرج فيها العقوبات التي تمس مزايا الوظيفة . الثالثة : وتتناول العقوبات التي تمس الوظيفة ذاتها اما بصفة مؤقتة واما بصفة دائمة .

ونحن نرى أن التقسيم ليس هدفا لذاته ، وتقوم فائدة التقسيم على ما يترتب عليه عملا من نتائج . فاذا لم يكن للتقسيم الفقهى نتائج عملية ، غدا مجرد مظاهر نظرية لا فائدة منها . وبالرجوع الى الأحكام العامة للتأديب الإداري ، نرى أنه يمكن الاستفادة عملا من الأساسين السابقين لتقسيم العقوبات التأديبية ، ونعني بهما ، جسامة العقوبة التأديبية ونوعها .

فمن حيث جسامة العقوبات التأديبية ، نرى أثر ذلك واضحا غيما يتعلق بالجهة التي تتلك توقيع العقوبة ، وفيما يتصل بالعلاقة بين العقوبة التأديبية والجريمة التأديبية . وسوف نرى عند دراستنا للسلطة التأديبية المختصة بتوقيع العقاب ، أن ثمة اجماعا على قصر حق الرئيس الإداري

(١) من هذا الرأي الفقيه (Gibert) في رسالته بعنوان :
"Lo discipline des fonctions publiques."

المقدمة الى جامعة باريس ، سنة ١٩١٢ .
(٢) طبعة سنة ١٩٥٢ ، ص ٦٧٧ .

الفرد — أيا كانت درجته في السلم الإدارى — على توقيع العقوبات البسيطة • أما العقوبات الجسيمة ، فإن توقيعها يكون مقصورا على « جماعة » اما في صورة مجلس تأديب أو في شكل محكمة تأديبية بحسب المسلك الذى ينتهجه المشرع • ومن ناحية أخرى ، فقد رأينا الاتجاه الحديث القائم على وصف بعض المخالفات : اما في صلب قانون التوظيف أو في لائحة جزاءات • وفي هذه الحالة يصبح الربط بين الجريمة وما يناسبها من عقوبة منوطا بمدى جسامة الجريمة التأديبية • وثمة اتجاه ملموس يرمى الى حصر المخالفات التى تستوجب عقوبة الفصل لما يحيط بها من اعتبارات كما ذكرنا من قبل ، وهو الاتجاه الذى نحذ الأخذ به في مصر • وسوف نرى أثر جسامة العقوبة فيما يتصل بالعقوبات التبعية •

أما من حيث نوع العقوبة فلم يتحدد بعد الأثر العملى المتميز والمبنى على هذا التقسيم لاندماجه في أساس التقسيم الأول ، ونعنى به الجسامة • ولكننا نعتقد أن أثر هذا التقسيم لن يلبث أن يظهر عملا اذا ما اعاد المشرع النظر في قائمة العقوبات التأديبية ، وأدخل عليها « العقوبات العلاجية » أخذا بمذهب « التذنيب بالعمل » الذى أشرنا اليه ، اذ تصبح هذه العقوبة الجديدة ملازمة للأخطاء التى تكشف عن فساد في التربية الوطنية أو القومية أو التى يكون مرجعها الى ظروف اجتماعية معينة •

ولعل الأثر البارز لنوع العقوبة يتجلى في العقوبات التى يمكن أن توقع على الموظف أو العامل الذى ترك الخدمة • فيحكم انقطاع صلة العامل بالدولة ، يجب اختيار نوع من العقوبات يمكن تطبيقه عليه • ولهذا نصت المادة ٦٤^(١) من القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ على أن : « العقوبات التى يجوز توقيعها على من ترك الخدمة هي : ١ — غرامة لا تقل عن خمسة جنيهات ولا تجاوز الأجر الاجمالى الذى يتقاضاه العامل في الشهر وقت وقوع المخالفة • ٢ — الحرمان من المعاش

(١) تقبل المادة ٦٧ من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ •

لدة لا تزيد عن ثلاثة أشهر • ٣ — الحرمان من المعاش فيما لا يجاوز الربع •

ويستوفى المبلغ المنصوص عليه في البندين ١ ، ٢ بالخصم من معاش العامل في حدود الربع شهريا أو المكافأة أو المال المدخر ان وجد أو بطريق الحجز الادارى » •

أما المادة ٨٨ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ فقد نصت في فقرتها الثالثة على أنه « يجوز أن يوقع على من انتهت خدمته غرامة لا تقل عن خمسة جنيهاً ، ولا تتجاوز الأجر الاجمالي الذي كان يتقاضاه العامل في الشهر عند انتهاء الخدمة • واستثناء من حكم المادة ١٤٤ من قانون التأمين الاجتماعي •• تستوفى الغرامة من تعويض الدفعة الواحدة أو المبلغ المدخر ان وجد عند استحقاقهما ، وذلك في حدود الجزء الجائز الحجز عليه أو بطريق الحجز الادارى على أمواله • »

فطبيعة المركز القانوني للموظف خارج الخدمة ، تستتبع ألا توقع عليه الا العقوبات المالية ، لأنها وحدها التي يمكن تنفيذها عليه •

ولقد واجهت هذه الحالة أيضا بعض التشريعات العربية أنتى أوردناها فيما سلف •

الفرع الثانى الملاحظات الخاصة بمصر

١ - لقد وردت قوائم العقوبات التأديبية في مختلف القوانين المنظمة للعاملين ، سواء في الجهاز الحكومى أو في القطاع العام ، على النحو الذى رأيناه في قوائم النصوص ابتداء من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ ، بل وورد بعضها في قانون النيابة الادارية والمحاكمات التأديبية رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ ، وفي قانون مجلس الدولة الأخير . وورود العقوبات التأديبية في أكثر من قانون واحد بالنسبة لذات الموظفين ، يعتبر خطأ في التنسيق التشريعى ، لأنه يفتح بابا للمناقشة في النافذ والملقى من التشريعات اذا اختلفت قائمة العقوبات في القانونين . وهذا ما حدث فعلا عندما صدر القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ متضمنا العقوبات التأديبية التى توقعها المحاكم التأديبية في الوقت الذى اشتمل قانون التوظيف رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ على تلك العقوبات . ثم تكرر ذات الخطأ بصور القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ مشتملا على قائمة عقوبات تختلف عما ورد في القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ . فالمعروف - كما ذكرنا من قبل - أن قانون العاملين رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ قد ألغى ثلاث عقوبات هي : خفض المرتب ، وخفض الدرجة ، وخفض المرتب والدرجة^(١) . في حين أن هذه العقوبات الثلاث بقيت على حالها في القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ الذى ينظم المحاكمات التأديبية . وقد ذهب رأى الى أن هذه العقوبات الثلاث ما تزال قائمة ونافذة بالرغم من عدم النص عليها في القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ . ولكن المحكمة الادارية العليا قد رأت بحق ، أن هذا القانون الأخير ، قد ألغى العقوبات الثلاث المشار اليها ، وكان ذلك في حكمها الصادر في ١٨ ديسمبر سنة ١٩٦٥ (س ١١ ، ص ١٧١) حيث تقول : « ومن حيث

(١) واستمر ذات الوضع في القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ . ثم اعادنا المشرع مرة اخرى في القانون الحالى رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ . وهى مقررَة ايضا في قانون العاملين بالقطاع العام رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ والتشريعات التى سبقتها .

انه لا محل للقول بأن الجزاءات الثلاثة المذكورة لازالت قائمة ، ويجوز توقيعها على العاملين المدنيين بالدولة ، اذ ورد النص عليها في القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ ٠٠٠ ذلك أن القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ باصدار قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة قد أشار في ديباجته الى القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ وقضى في مادته الثانية بأن « يلغى كل حكم يخالف أحكامه ٠٠ » وبعد أن أشارت المحكمة الادارية العليا الى أحكام القانون المدني بخصوص النسخ الصريح والنسخ الضمني للتشريعات ، استطردت تقول : « ولما كانت المادة ٦١ من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ قد تضمنت في شأن العاملين المدنيين بالدولة أحكاما خاصة بالجزاءات التي يجوز توقيعها عليهم تتعارض مع أحكام المادة ٣١ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ ، فان المادة الأخيرة تعتبر منسوخة في الحدود التي يتحقق فيها التعارض بين حكمها وحكم المادة ٦١ من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ ٠ ومن ثم لا يجوز الاستناد اليها للقول بأنه يجوز توقيع جزاءات خفض المرتب ، وخفض الدرجة ، وخفض المرتب والدرجة ، على العاملين المدنيين بالدولة الخاصين لهذا القانون » .

والوضع الطبيعي أن ترد قائمة العقوبات في قانون واحد ، منعا للخلاف في التفسير ، اما في قانون المحاكمات التأديبية أو في قانون نظام العاملين ٠ وهو ما أقره المشرع في المملكة العربية السعودية أخيرا كما رأينا فيما سبق .

هذا ولقد انتقدنا في الطبعة قبل السابقة من هذا المؤلف الغاء عقوبات خفض المرتب ، وخفض الدرجة ، وخفض المرتب والدرجة بقولنا (ص ٣٠٢) « اننا نتساءل عن الحكمة من الغاء هذه العقوبات الثلاث من قائمة العقوبات التأديبية ، بالرغم من ورود هذه العقوبات في لائحة العاملين بالقطاع العام وفي كثير من التشريعات العربية التي عرضنا لها ، بل وفي التشريع الفرنسي الذي ألغى عقوبة الخصم من المرتب للاعتبارات التي أشرنا اليها ٠ ان المفروض أن الأجر مقابل العمل، وأن درجات الوظائف تفترض صلاحية شاغليها للقيام بأعبائها ٠ فاذا

ارتكب الموظف من الأخطاء ما يكشف عن عدم صلاحيته لشغل درجة وظيفته ، فلنسا ندري لماذا تمنع السلطة التأديبية المختصة من وضعه في مكانه الصحيح ، من حيث الدرجة أو من حيث المرتب ، أو من حيث الدرجة والمرتب معا » . ويسرنا أن نسجل أن المشرع قد أخذ بوجهة النظر هذه في قانون العاملين الجديد رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ .

٢ — وإذا استعرضنا العقوبات الواردة في القوانين أرقام ٤٦ سنة ١٩٦٤ ورقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ ورقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ (١) وجدنا أنها قد أصبحت موحدة وتشمل :

أولا — عقوبة الانذار :

والمفروض أنها أيسر العقوبات التي يمكن أن توقع على الموظف بمراعاة التدرج في ترتيب العقوبات والذي يبدأ بأيسرها ، وينتهي بأشدّها . والهدف من هذه العقوبات تبصير الموظف بالخطأ الذي ارتكبه ، وتحذيره من العودة اليه . وطبيعة هذه العقوبة توحي بأنها لا تستعمل الا لمواجهة الأخطاء اليسيرة . ويتجلى ذلك من استعراض لوائح الجزاءات التي أشرنا إليها فيما سلف . ولقد نصت بعض لوائح الجزاءات : ونظم التوظيف العربية ، على حد أقصى لعدد مرات توقيع هذه العقوبة ، وهو توجيه سليم . وقد يتضمن الانذار تنبيه الموظف المخطئ الى خطورة هذه الآثار التي تترتب على عودته الى ارتكاب ذات الخطأ أو خطأ مماثل . ولا تعتبر هذه الاشارة أو التنبيه بمثابة عقوبة اضافية غير مشروعة ، كما ذكرنا فيما سلف .

وبالنظر الى بساطة عقوبة الانذار ، وعدم خطورة الخطأ الذي توقع من أجله ، فان المشرع لا يقرّب على هذه العقوبة ، توقيع عقوبات تبعية ، فيما يتصل بالعلاوات والترقيات كما سنرى فيما بعد .

(١) وسوف نقارن هذه العقوبات بما يقابلها في لائحة العاملين بالطاع العام : وفي القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٧١ الذي حل محلها .

ولقد رأينا فيما سبق أن بعض التشريعات تضع بجوار عقوبة الانذار ، عقوبة « اللوم » أو « التوبيخ » أو « التكدير الشديد » • • الخ وفى هذه الحالة تعتبر هذه العقوبة أشد وطأة من مجرد عقوبة الانذار • ونحى بفضل من جانبنا الأخذ بهذه العقوبة بجوار الانذار ، كعقوبة أشد ، وتدخل السلطة الرئاسية تأنيب الموظف اذا ما ارتكب جريمة تحيط بها اعتبارات معينة •

ولقد رأينا أن أدنى العقوبات التى يجوز توقيعها على الموظفين شاغلى الوظائف العليا هى عقوبة « التنبيه » (١) •

وكان منطق المشرع بالنسبة الى الموظفين الكبار ، ينحصر فى أحد احتمالين : اما أن الجريمة المنسوبة الى الموظف الكبير لا تجعله غير صالح للبقاء فى منصبه ، وحينئذ يعاقب بالتنبيه أو باللوم • واما أن يصبح غير صالح للبقاء فيها فيعزل • وبالرغم من نبل الاعتبارات التى يقوم عليها هذا النطق ، فاننا — كنا وما زلنا — نرى أنه محل نظر ، لأن السلطات التأديبية كما ذكرنا نتخرج كثيرا من توقيع عقوبة الفصل للاعتبارات الانسانية التى أشرنا اليها • وحينئذ تصبح عقوبة « اللوم » وهى العقوبة الأشد ، غير ملائمة للجريمة المرتكبة ، فيفلت كبار الموظفين من العقاب ، بينما تمتد طائلة العقاب الى صغارهم ، فى حين أن حسن الادارة يوجب أن يكون الكبير قدوة للصغير ، وأن يشدد له العقاب نظرا لمركره ، ولهذا — كنا وما زلنا — نرى أن يعاد النظر فى قائمة العقوبات الخاصة بكبار الموظفين ، وأن يدخل عليها عقوبات التنذير بالعمل التى أشرنا اليها ، وبعض العقوبات التقليدية ، ونو بتحويل المجلس التأديبى توقيع عقوبة مالية ، وتقيد العمل الذى يزاوله الموظف الكبير ، ووقفه عن العمل لمدة معينة ، حتى تتاح فرصة تحقيق ملائمة العقوبة للذنب التأديبى •

(١) كانت ادنى عقوبة بالنسبة اليهم فى القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ هى « اللوم » •

ثانياً — تأجيل موعد استحقاق العلاوة لمدة لا تجاوز ثلاثة أشهر :

وقد قررت هذه العقوبة الفقرة الثانية من المادة ٨٠ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ ، والفقرة الثانية من المادة ٨٢ من القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ ، وهي عقوبة ذات طابع مالي ، لأنها تنتهي الى حرمان العامل من قيمة العلاوة عن المدة التي تقررها سلطة التأديب في نطاق الحد الأعلى لها وهو ثلاثة أشهر في السنة ، بحيث اذا استنفدت سلطة التأديب هذا الحد ، كان عليها أن تختار عقوبة أخرى من العقوبات المقررة . ولقد سبق أن ذكرنا أن الاتجاه الحديث في الوظيفة العامة ، ينفر من الجزاءات ذات الطابع المالي للاعتبارات التي أوردناها . وكانت هذه العقوبة مقررة في التشريعات الملغية .

ثالثاً — عقوبة الخصم من الأجر لمدة لا تجاوز شهرين في السنة :

وهي عقوبة ذات طابع مالي أيضاً ، ومع ذلك فإن المشرع قد أوردتها في جميع قوانين العاملين المصرية ، سواء بالنسبة الى العاملين الحكوميين أو العاملين في القطاع العام . وقد جرى المشرع — في جميع تشريعات العاملين — على تقييد الحق في استعمال هذا الجزاء بما يمكن العامل وأسرتة من مواصلة حياتهم العادية . ومن هذه القيود :

١ — وضع حد أقصى لما يمكن خصمه من الموظف أو العامل في خلال سنة . وهذا الحد هو « شهران » وقد استقر التفسير على أن اصطلاح شهرين ، يعنى ستين يوماً بالنظر الى اختلاف عدد أيام الشهور (١) . وتبدأ السنة من تاريخ تعيين الموظف أو العامل (٢) .

(١) تنص المادة الثانية من التفسير التشريعي رقم ٢ لسنة ١٩٦٦ للقانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ بأن « للوزير سلطة توقيع عقوبة الخصم من المرتب بحيث لا تزيد مدد الخصم في السنة الواحدة على ستين يوماً ، سواء تم توقيعها دفعة واحدة أو على دفعات » .

(٢) بذات المعنى الدكتور عبد الفتاح حسن ، المرجع السابق . ص ١٨٥ ، ٢٦٨ .

٢ - لا يجوز أن يتجاوز تنفيذ هذه العقوبة ربع الأجر شهريا بعد الربع الجائر الحجز عليه أو التنازل عنه قانونا . ومعنى ذلك أن المشرع أراد أن يحتفظ للعامل بنصف مرتبه لكي يواجه به تكاليف الحياة أيا كانت العقوبة الموقعة عليه ، وهو اعتبار انساني مشروع .

٣ - نصت المادة ٦٢ من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ على أن « تحتفظ الوزارة أو المصلحة في حساب خاص بحصيلة جزاءات الخصم الموقعة على العاملين ، ويكون الصرف من هذه الحصيلة في أغراض اجتماعية خاصة بالعاملين بها ، وتنظم بقرار من الوزير المختص » . وقد أعاد المشرع النص على ذات المبدأ في قانون العاملين رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ وفي القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ في المادة ٩٣ منه حيث تقول : « تحتفظ كل وحدة في حساب خاص بحصيلة جزاءات الخصم الموقعة على العاملين ، ويكون الصرف من هذه الحصيلة في الأغراض الاجتماعية أو الثقافية أو الرياضية للعاملين طبقا للشروط والأوضاع التي تحددها السلطة المختصة » (١) . وكان المشرع قد رد بالشمال ما أخذه باليمين ، لأن العامل المعاقب يستطيع أن يلجأ الى حصيلة هذه الجزاءات لمواجهة الأعباء الاجتماعية التي تنشأ نتيجة للخصم أو غيره من الكوارث (٢) .

(١) وورد ذات الحكم في المادة ٩٥ من القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ (القطاع العام) .

(٢) طرح — على سبيل الاستشارة في جامعة عين شمس التي كنت أعمل مستشارا قانونيا لها — هذا السؤال : هل يجوز تقسيط العقوبة على العامل المعاقب بحيث يدفع أقل من ربع مرتبه إذا قامت به ظروف اجتماعية قاسية ؟ ! وقد ترددنا بين اعتبارين : الأول عليل الردع ، والذي يقتضى الاجابة بالنفى . والثاني ، الاعتبار الانسانية التي تدرها المشرع نفسه فيها استحدثته من تعديلات في هذا الشأن لم تكن موجودة في القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ .

ولكننا قدرنا بعد ثمن انه ليس ثمة مانع تشريعي يحول دون اجابة هذا المطلب اذا ما افتتحت الادارة بجسامة الظروف الاجتماعية التي يواجهها العامل ، لا سيما اذا استحال عليه مواجهتها من مصدر آخر . على الاتساع الادارة في تقدير تلك الظروف . وقد اخذت الجامعة بوجهة نظر هذه .

والعبرة عند الخصم ، بالمرتب وقت توقيع الجزاء ، لا وقت ارتكاب المخالفة . ويتم الخصم على أساس المرتب الأصلي مخصوما منه الاستقطاعات العادية بسبب المعاش والضرائب والرسوم . فلا يدخل في حساب الخصم المبالغ الأخرى التى قد يحصل عليها الموظف مثل المكافآت عن العمل الإضافى ، أو مقابل الانتداب في جهات أخرى (١) .

رابعا — الحرمان من نصف العلاوة الدورية :

وكانت التشريعات الملغية تسمح بتوقييع جزاء الحرمان من العلاوة كلها . ولكن الاعتبارات التى أشرنا إليها فيما سبق قضت بالاحتفاظ للأسرة بنصف العلاوة الدورية لمواجهة تكاليف الحياة التى تتزايد بصورة مطردة لارتفاع الأسعار من ناحية ، وللزيادة الطبيعية في أعباء الأسرة من ناحية أخرى ، وهو اعتبار انساني أيضا . وغنى عن البيان أن الحرمان من نصف العلاوة في سنة ما ، لا علاقة له بالعلاوة الدورية في السنة التالية : لا من حيث موعدها ، ولا من حيث مقدارها .

خامسا — الوقف عن العمل لمدة لا تتجاوز ستة أشهر مع صرف نصف الأجر :

وأول ما يلاحظ في هذا الخصوص ، هو ضرورة التفرقة بين عدة أنواع من « الوقف » الذى يتعرض له العامل أثناء حياته الوظيفية . فهناك الوقف كعقوبة أصلية توقع على العامل ، وهى التى نعرض لها في هذا المقام . وهناك نوعان آخران من الوقف هما « الوقف الاحتياطي لصالح التحقيق » ، و « الوقف بقوة القنانون نتيجة لحبس العامل احتياطيا أو تنفيذًا لحكم جنائي » ويمتاز الوقف كعقوبة ، عن هذين النوعين ، بأن الوقف كعقوبة لا توقمه الا سلطة

(١) الفتاوى ونشرات ديوان الموظفين ، ص ٢٦٩ من مؤلف الدكتور عبد الفتاح حسن ، المرجع السابق .

التأديب المختصة ، ووفقا لاجراءات التأديب التى سوف ندرسها تفصيلا فيما بعد .

والملاحظة الثانية : أن المدة القصوى لعقوبة الوقف عن العمل هى ستة أشهر (١) . وتترخص السلطة التأديبية فى اختيار المدة المناسبة فى حدود الحد الأقصى المشار اليه .

والملاحظة الثالثة ، أن المشرع فى القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ وفى قانون النيابة الادارية والمناحضات التأديبية ، رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ ، كان يجعل عقوبة الوقف عن العمل بدون مرتب . أما فى ظل القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ ، فان سلطة التأديب بالخيار : ان شاءت حرمت العامل الموقوف من مرتبه كله ، وان شاءت صرفت اليه بعضه . ولكنها ملزمة طبقا لصراحة النص أن تصرف اليه مرتبا مخفضا . ومعنى ذلك أنها لم تكن تستطيع أن توقفه عن العمل بمرتب كامل ، لأن ذلك يحول العقاب الى مكافأة ، بمنح الموظف المخطيء اجازة بمرتب . أما فى ظل تشريعات العاملين التالية - سواء بالنسبة للعاملين الحكوميين أو فى القطاع العام - فان المشرع قد وجد المعاملة ، وجعل الوقف عن العمل مصحوبا بصرف نصف الأجر طيلة مدة الايقاف ، فلم يترك الأمر لترخص سلطة التأديب كما هو الشأن فى ظل القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ .

وبالنظر الى استقلال الايقاف كمعقوبة ، عن نوعى الوقف اللذين سبقتا الإشارة اليهما ، فقد أفتت الجمعية العمومية للقسم الاستشارى بأنه اذا كان الموظف الذى عوقب بالايقاف عن العمل ، قد سبق وقفه عن العمل احتياطيا أو نتيجة لحبسه ، فان مدة الوقف السابقة لا تخصم من مدة الوقف المحكوم به كمعقوبة (فتاها فى ١٩/٢/١٩٥٧ ، س ١١ ص ١٥٤) وقد انتقد البعض هذا الوضع ، وطلبوا المشرع باستحداث

(١) بيننا النومين الآخرين من الوقف (الاحتياطى وبقوة القانون) لا مدة تصوى لهما .

حكم بخمسة مدة الايقاف السابقة من مدة الوقف التى يحكم بها ،
قياسا على الحكم الجنائى المقرر فى هذا الصدد (٢) . ولكننا نعتقد أن
هذا رأى محل نظر : فالوقف عن العمل كعقوبة لا ينتج أثره من حين
الردع الا من تاريخ النطق بالحكم ، لا سيما اذا وضعنا فى الاعتبار
أثر العقوبة بالنسبة الى باقى الموظفين . كما أن السلطة التأديبية قبل
أن تنطق بعقوبة الوقف تكون أمامها كافة ظروف الموظف بما فيها وقفه
عن العمل احتياطيا أو نتيجة لحبسه ، وهى تقدر عقوبة الوقف فى ضوء
تلك الظروف . ولو اقتضى الأمر استئزال مدة الوقف السابقة من
العقوبة الزاما لانتهى الأمر عملا الى هجر هذه العقوبة اذا كانت مدة
الوقف السابقة كبيرة ، وتجعل الحكم بالوقف بمثابة حكم بالبراءة .
ومن ثم فاننا لا نحبذ الأخذ بذلك الاقتراح .

هذا والموظف الموقوف عن العمل يلتزم بكافة واجبات المنصب .
فالوقف عن العمل - كما عرفته المحكمة الادارية العليا فى حكمها
الصادر فى ١٠ يونية لسنة ١٩٦٢ (س ٧ ، ص ١٠٣٦) - « هو اسقاط
ولاية الوظيفة عن الموظف مؤقتا ، فلا يتولى خلاله سلطة ، ولا يباشر
لوظيفته عملا . » فأثر الوقف ينحصر فى منع الموظف من ممارسة
أعباء منصبه خلال مدة الايقاف ، مع حرمانه من بعض مرتبه ، على أن
يعود الى عمله عقب انقضاء مدة الوقف مباشرة . ومن ثم فان وظيفة
الموقوف لا تتخلل عن طريق التعيين أو الترقية خلال مدة الايقاف ،
ولكن يجوز أن يعهد بعمل الموظف الموقوف مؤقتا الى موظف آخر عن
طريق الندب اذا اقتضى الصالح العام ذلك .

سادسا - تأجيل الترقية عند استحقاقها لمدة لا تزيد عن سنتين :

وهى عقوبة مستحدثة ، ولم تكن مقررة فى قانون العاملين الملغى ،
وتطبق على انعامين الحكوميين والعاملين فى القطاع العام ، نظرا
لتوحيد قائمة العقوبات بالنسبة للفريقين كما ذكرنا . ومن المعروف أن

(١) الدكتور عبد الفتاح حسن ، مرجعه السابق ، ص ٢٧٠ .

العامل الذى توقع عليه عقوبة تأديبية محددة ، يصبح غير صالح للترقية خلال فترات محددة • وقد سبق لنا انتقاد هذا الوضع ، لأن العقوبة التبعية هنا عقوبة عمياء لا تصيب الا من كان صالحا للترقية خلال المدة المحددة ، ويفلت منها من لا يكون صالحا للترقية خلالها • ومن ثم فان المشرع فى القانونين الجديدين ، يكون قد استجاب للنقد ، وحول العقوبة الى عقوبة أصلية ، وهى « تأجيل الترقية عند استحقاقها » فمن توقع عليه هذه العقوبة ، يربأ تنفيذها الى حين استحقاقه الترقية بالأقدمية أو بالاختيار ، اذ يربأ موعد الترقية الى تاريخ انقضاء المدة التى تحددها سلطة التأديب المختصة ، فى نطاق السنتين اللتين حددهما المشرع • ولكن الموظف لا يستحق الترقية تلقائيا بانقضاء السنتين بل يجوز للسلطة المختصة بالترقية أن تقدر مدى صلاحيته للترقية فى ضوء الأخطاء التى عوقب من أجلها ، لا سيما اذا كانت الترقية فى النسبة المقررة للترقية بالاختيار •

سابعا — خفض الأجر فى حدود علاوة :

وهذه أيضا عقوبة مستحدثة ، وذات طابع مالى ، لأنها تتضمن انقاص مرتب العامل ، بحد أقصى وهو علاوة من العلاوات التى يستحقها فى لحظة توقيع العقوبة لا فى تاريخ ارتكاب المخالفة • ومن الملاحظ أن اجراءات التحقيق والتأديب قد تستمر مددا طويلة ، لا سيما اذا كان الخطأ الادارى شائعا بين عدد كبير من العاملين ينتمون الى أكثر من وزارة ، فحين توقع هذه العقوبة يكون مرتب العامل قد زاد بسبب العلاوات أو الترقيات • وغنى عن البيان أن هذه العقوبة لا تؤثر فى موعد العلاوات التالية ، ولا فى قيمتها •

ثامنا — الخفض الى وظيفة فى الدرجة الأدنى مباشرة :

وواضح أن هذه العقوبة المستحدثة أقسى من العقوبة التى قبلها ، رغم أنه قد لا يترتب عليها خفض الأجر بصورة مباشرة : لأن العامل الذى توقع عليه سينزل درجة فى السلم الادارى مما ينعكس على

وضعه النظيفي من حيث الاختصاصات ، وفرص الترقية ، والعلوات الدورية ... الخ ولما لم يكن المشرع قد ضمن العقوبة خفض الأجر ، فان العامل الذي توقع عليه هذه العقوبة يحتفظ بأجره الذي يتقاضاه عند توقيعها ، كما يحتفظ بموعد علاواته الدورية ولكن بفئة الوظيفة الجديدة . ويجب أن يلاحظ من ناحية أخرى أنه لتوقيع هذه العقوبة ، يجب أن يكون العامل في وضع وظيفي يسمح بتوقيع الجزاء ، بأن يكون ثمة درجة أدنى من الدرجة التي يشغلها وقت توقيع الجزاء . أما إذا كان العامل في بداية السلم الإداري ، فانه يستحيل توقيع هذا الجزاء ، ومن ثم يتمين على سلطة التأديب المختصة أن تختار عقوبة تناسب وضعه الوظيفي .

وقد واجه المشرع بعض الاعتبارات التي أشرنا إليها في الفقرة الأولى من المادة ٨٦ من القانون حيث يقرر أنه عند توقيع جزاء خفض إلى وظيفة أدنى ، وسفل العامل للوظيفة الأدنى ، فانه يستحق العلاوات الدورية المستقبلية المقررة للوظيفة الأدنى بمراعاة شروط استحقاقها . وتحدد أقدميته في الوظيفة الأدنى بمراعاة أقدميته السابقة فيها ، بالإضافة إلى المدة التي قضاها في الوظيفة الأعلى التي حكم بتنزيله منها ، كما يحتفظ بأجره الذي كان يتقاضاه عند صدور الحكم بالجزاء . وقد أضاف المشرع إلى ذلك - في ذات المادة المشار إليها - عقوبة تبعية بمقتضاها « لا يجوز النظر في ترقيته إلا بعد مضي سنة ونصف من تاريخ صدور الحكم بتوقيع الجزاء » .

تاسما - خفض إلى وظيفة في الدرجة الأدنى مباشرة ، مع خفض الأجر إلى القدر الذي كان عليه قبل الترقية :

وواضح أن هذه العقوبة المستحدثة تشمل العقوبتين المقررتين في الفقرتين سابعا ، وثامنا : لأنها تنطوي على تنزيل العامل درجة في السلم الإداري ، وهي الدرجة الأدنى مباشرة للدرجة التي يشغلها وقت توقيع الجزاء . والعقوبة تنطوي أيضا على خفض الأجر إلى القدر الذي كان عليه قبل الترقية التي يكون العامل المعاقب قد نالها

قبل التأديب مباشرة • وقد يكون هذا الجانب من العقوبة بالغ القسوة إذا كان العامل قديما في الدرجة التي سوف يتركها • وترداد قسوة هذه العقوبة إذا وضعنا في الاعتبار « ضغط » درجات العاملين في قانون العاملين الجدد ، إذ أصبحت هذه الدرجات ، وفقا للجدول الأول المرافق للقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ ، ست درجات فقط (وهو ذات الوضع المقرر في الجدول رقم ١ المرافق للقانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨) (العاملون في القطاع العام) • وعلى كل حال ، فإن سلطة التأديب المختصة سوف تضاعف هذا الاعتبار في نظرها ، عند اختيار العقوبة المناسبة للذنب الإداري الثابت في حق العامل • هذا وقد أضاف المشرع الى العقوبة الأصلية السابقة عقوبة تكميلية في الفقرة الثانية من المادة ٨٦ ، بمقتضاها أنه إذا وقع على العامل جزاء خفض الى وظيفة أدنى ، مع خفض الأجر ، فلا يجوز النظر في ترقيته الا بعد مضي سنتين من تاريخ صدور الحكم بتوقيع الجزاء (١) •

عاشر - الاحالة الى المعاش :

وتتضمن هذه العقوبة انتهاء علاقة العامل بالدولة ، أو بالقطاع العام الذي يعمل فيه ، ولكنه يحتفظ بمعاشه ، مقدرا على الأسس القائمة عند توقيع العقوبة •

حادى عشر - الفصل من الخدمة :

وهي أقسى العقوبات التي توقع على العامل على الأقل من الناحية المعنوية بالنظر الى حماية معاش العامل في جميع الظروف كما ذكرنا فيما سلف •

(١) تقرر ذات الحكم المشار اليه في الفقرتين سلبا وثلبا ، بالنسبة الى العاملين في القطاع العام ، وذلك في المادة ٨٦ من القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ ، نظرا لتطبيق الأحكام في مجال العقوبات التأديبية في القانونين الجديدين كما ذكرنا فيما سبق .

هذا وإذا حكم على العامل بالإحالة الى المعاش أو الفصل ، انتهت خدمته من تاريخ صدور الحكم • فإذا كان وقت صدور هذا الحكم موقوفا عن عمله لسبب من الأسباب ، فإن خدمته تعتبر منتهية من تاريخ وقفه • ويستحق العامل المحكوم عليه تعويضا يعادل أجره الى يوم إبلاغه بالحكم إذا لم يكن موقوفا عن العمل • ولا يجوز أن يسترد من العامل الذى أوقف عن عمله ما سبق أن صرف له من أجره إذا حكم عليه بالإحالة الى المعاش أو الفصل (مادة ١٠٠ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ و ١٠٢ من القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨) •

العقوبات التى توقع على العاملين الذين تركوا الخدمة :

وأول ما يلاحظ فى هذا الشأن أن المشرع قد حصن هذا الفريق تقريبا ضد العقوبات ذات الطابع المالى بمقتضى قانون التأمين الاجتماعى رقم ٧٩ لسنة ١٩٧٥ الذى حصن المعاش ضد العقوبات ذات الطابع المالى • ولكن المشرع وقف موقفا وسطا فى قانون العاملين رقم ٤٧ و ٤٨ لسنة ١٩٧٨ • فمع سماحه بالاستمرار فى اجراءات التأديب ضد العامل الذى بدىء فى اتخاذ الاجراءات التأديبية ضده وهو فى الخدمة بعد تركها ، فإنه حدد فى ذات الوقت العقوبة التى توقع عليه بقوله : « ويجوز أن يوقع على من انتهت خدمته غرامة لا تقل عن خمسة جنيهاً ولا تجاوز الأجر الاجمالى الذى كان يتقاضاه العامل فى الشهر عند انتهاء الخدمة • واستثناء من حكم المادة ١٤٤ من قانون التأمين الاجتماعى ، تستوفى الغرامة من تعويض الدفعة الواحدة أو المبلغ المخسر ان وجد عند استحقاقهما ، وذلك فى حدود الجزء الجائز الحجز عليه أو بطريق الحجز الادارى على أمواله » • ومعنى ذلك أنه لا يمكن استيفاء هذه العقوبة ممن يتقاضى معاشا مما يعطل العقوبة عملا •

الفصل الثاني

العقوبات التأديبية المقررة

يقوم مبدأ شرعية العقوبة على أساس اختيار عقوبة بذاتها من بين العقوبات التي حددها المشرع على النحو السابق توضيحه . فإذا وضعنا في الاعتبار أن إجراءات التأديب معقدة ، وتستغرق وقتا طويلا ، فإن الإدارة تتجه في كثير من الأحيان الى التهرب من العقاب التأديبي عن طريق اتخاذ إجراء مما تملكه ، يحقق لها التخلص من الموظف المخطئ دون استيفاء إجراءات التأديب . وهذا هو المعنى الذي نقصده باصطلاح « العقوبة التأديبية المقررة » فهي إجراء مؤلم تتخذه الإدارة ضد الموظف دون أن توجه اليه اتهامات معينة . وقد عرفت المحكمة الإدارية العليا العقاب المقنع بقولها : « لا يلزم لكي يعتبر القرار الإداري بمثابة الجزاء التأديبي المقنع أن يكون متضمنا عقوبة من العقوبات التأديبية المعينة ، والا لكان جزاء تأديبيا صريحا ، وإنما يكفي أن تتبين المحكمة من ظروف الأحوال وملاساتها أن نية الإدارة اتجهت الى عقاب الموظف ، ولكن بغير اتباع الإجراءات والأوضاع المقررة لذلك ، فانحرفت بسلطانها في القرار لتحقيق هذا الغرض المستتر » (حكمها الصادر في ٢٣ يونية سنة ١٩٥٦ ، س ١ ، ص ٩٢٤) .

فليس كل قرار تصدره الإدارة ويكون من شأنه النيل من مزايا الموظف يعتبر قرارا تأديبيا بالضرورة ، فقد يتعرض الموظف لكثير من هذه القرارات ، ومع ذلك فإنها تعتبر قرارات مشروعة ولا سلطان للقضاء في التعقيب عليها . ومن ثم فإن القضاء الإداري لا يعتبر قرارا إداريا متضمنا لعقوبة مقننة الا اذا اكتشف نية الإدارة القاطعة في ترسيم عقوبة على الموظف دون اتباع الإجراءات التأديبية .

المطلب الأول

بعض التطبيقات القضائية للعقوبة المقرنة

نعرض فيما يلي لأشهر مجالات تطبيق العقوبات التأديبية المقرنة كما وردت في أحكام القضاء .

١ - § النقل المكاني أو النوعي

١ - ان الأصل المقرر في هذا الصدد ، هو حرية الادارة في الاستفادة من خدمات موظفيها في المكان الذي تريده ، والعمل الذي تعينه ، بشرط ألا يتضمن ذلك الانقاص من المزايا التي يتضمنها مركز الموظف (١) ، لأن واجب الموظف ينحصر في أداء واجبات وظيفته كما تحددها السلطات الرئاسية . ولهذا فان القرارات المتعلقة بالنقل من مكان الى آخر ، أو من وظيفة الى أخرى ، قد أخرجها المشرع من عداد القرارات التي يجوز للموظف أن يطلب الغائها أمام القضاء الإداري (٢) .

ولكن القضاء الإداري منذ انشائه حتى الآن ، جرى على أن قرارات النقل المكاني أو النوعي تدخل في اختصاصه اذا ما أرادت الادارة تضمينها عقوبة مقرنة ، بأن نقلت الموظف من مدينة ممتازة الى مكان ناء أو بعيد عن مظاهر الحضارة والعمران ، أو من وظيفة عليا الى وظيفة دنيا بقصد العقاب ودون اتخاذ الاجراءات التأديبية .

٢ - فمحمكة القضاء الإداري مثلاً في حكمها الصادر في ٢٦ يناير سنة ١٩٥٣ (س ٧ ص ٣٧١) بعد أن أعلنت مبدأ جواز نقل الموظف

(١) لا تستطيع الادارة أن تفعل ذلك بإجراء خاص ، ولكنها تستطيع أن تنظم المركز الوظيفي للموظف بإجراء عام ، فيسرى التنظيم الجديد على الموظف بآثار مباشرة ، ولو تضمن ذلك انقاص بعض مزايا الوظيفة . في التفاصيل ، مؤلفنا « مبادئ القانون الإداري » في ائ طبعة من طبعاته .

(٢) راجع في التفاصيل الكتاب الأول من هذا المطول .

نقلا مكانيا ، استطردت تقول : « حتى اذا خرج النقل عن هذا المحيط ، وتباعد عن هذا الهدف القويم (صالح المرفق) ودلت الظروف والملابسات على أنه ينطوى على عقوبة تأديبية ، يصير في الواقع من الأمر جزاء لم ينص عليه القانون ، ويكون والحالة هذه معيبا غير قائم على سبب صحيح ووقع مخالفا للقانون » .

وبالنسبة للنقل النوعي (من وظيفة الى أخرى) أعلنت ذات المحكمة أيضا جوازها في حدود الضوابط التي يعلنها المشرع « ... ما دام هذا النقل جائزا قانونا ، كأن لم يكن الموظف ممن لا يجوز عزلهم أو نقلهم بنص القانون أو لم يكن النقل في حقيقته جزاء تأديبيا مقننا ينضج بعدم الرضا والسخط عليه : ويحمل في طياته تنزيلا في الوظيفة أو في الدرجة أو أى جزاء آخر مما لا يجوز توقيعه على الموظف الا لذنب اقترفته ، وبعد اتباع الاجراءات التي قد يستوجبها القانون وظروف الحال وملابساته ... » (حكمها في ١١ فبراير سنة ١٩٥٣ س ٧ ، ص ٤٦٩) .

ولقد أقرت المحكمة الادارية العليا هذا القضاء الذي أرست أسسه محكمة القضاء الاداري (١) .

٣ - ولكن ليس كل قرار بالنقل الى عمل آخر أشق على الموظف، مسئولية أو مكانا يعتبر لهذا السبب عقوبة تأديبية مقننة اذا ما تبين أن الإدارة كانت تقصد صالح العمل فعلا : وبهذا المعنى ، ألغت المحكمة الادارية العليا بحكمها الصادر في ٢٣ يونية سنة ١٩٥٦ (س ١

(١) راجع على سبيل المثال حكمها الصادر في ١٣ يناير سنة ١٩٦٢ (س ٧ ص ٤٢٢) حيث أوردت قرارات النقل التي يختص القضاء الاداري بالنظر فيها على خلاف الأصل ، وبررت هذا الاختصاص بقولها : « ... ومرد الاختصاص في شأن هذه القرارات يرجع الى ما يعيها سواء لمخالفتها نص المادة ٤٢ من قانون التوظيف أو لصدورها مشوبة بالانحراف بالسلطة وتكب وجه الصلحة العامة باعطاء أسباب ظاهرية للنقل ، حالة أنها تخفى في الواقع هدفا غير مشروع » .

(م ٢٢ - قضاء 'التأديب)

ص ٩٢٤) الحكم الصادر من محكمة ادارية بالغاء قرار نقل أحد الموظفين من عمله بمحكمة القاهرة الابتدائية الى محكمة المنيا الابتدائية بحجة انطوائه على عقوبة مقنعة ، وذلك استنادا الى أن الوظيفة التي نقل اليها المدعى ، لا تنقل عن درجة وظيفته التي نقل منها ، وأن الموظف بحكم الوظيفة ، من عمال المرافق العامة التي يجب أن تسير في جميع البلاد على السواء » فإذا اقتضت المصلحة العامة نقله من بلد الى آخر : وجب أن يوطن نفسه على تحمل ذلك في سبيل أداء واجبه ، والا اختل سير المرفق » .

ولهذا لا بد أن يثبت للمحكمة أن الملابس التي أحاطت بقرار النقل المكنى أو النوعى تكشف بصراحة ووضوح عن الهدف العقابي وراء قرار النقل . ومن القرائن التي يستهدى بها القضاء في هذا الشأن :

أولاً — أن يصاحب قرار النقل المكنى قرار تأديبي وقعته الادارة على الموظف لخطأ أسند اليه ، فحينئذ إذا ثبت للمحكمة براءة الموظف من الخطأ الذى عوقب من أجله ، فانها تلغى قرار النقل بالتبعية . وبهذا المعنى تقول محكمة القضاء الادارى في حكمها الصادر فى ٢٠ ديسمبر سنة ١٩٥٤ (س ٩ ص ١٥١) ان قرار نقل المدعية من ناظرة المنتزه الابتدائية الثانوية الى وكالة بنها الابتدائية الثانوية ، لم يكن بحسب ظروفه وملابساته نقلا مكانيا ، بل كان متوشحا بالجزاء ، إذ ينضح بالسخط على المدعية لنفس السبب الذى جوزيت من أجله بالخصم من المرتب ، فهو فى نظر مصدره استكمال لعقوبة تأديبية : « متى كان ذلك فان النقل على هذه الصورة يكون ولا سند له من المادة ٨٤ من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ التى عدت العقوبات التى يجوز توقيعها على الموظفين » . ولكن معاصرة النقل لقرار الجزاء هى مجرد قرينة تنففى اذا وجد ما يثبت عكسها ، وبهذا المعنى تقول المحكمة الادارية العليا فى حكمها الصادر فى ٢٧ فبراير سنة ١٩٦٥ (س ١٠ ص ٧٣٨) « لا يكفى للقول بوجود عيب انحراف الجهة الادارية واساءة استعمال سلطتها أو أحدهما أن قرار النقل صدر معاصرا لقرار

الجزاء أو بعده ، فقد يكشف قرار الجزاء عن قيام اعتبارات من المصلحة العامة تحتم إجراء النقل « (١) » .

ثانياً - أن يتكشف من ظروف القرار ، أنه صدر بدون أى سبب مصلحي يدعو اليه (٢) وأنه كان مجرد التشفى والانتقام من الموظف (قضاء ادارى فى ١٦ أبريل سنة ١٩٥٣ ، ص ٧ ، ص ٩٢٣) .

ثالثاً - النقل من الكادر الادارى الى الكادر الكتابى : « ان قضاء هذه المحكمة قد استقر على أنه لا يجوز النقل من الكادر الادارى الى الكادر الكتابى الا تنفيذا لجزاء تأديبى » . (محكمة القضاء الادارى فى أول ديسمبر سنة ١٩٥٥ فى القضية رقم ١٤٢٥ لسنة ٨ قضائية) على أساس أن الكادر الادارى أعلى وأكثر مزايا من الكادر الكتابى .

رابعا - النقل من وظيفة فنية الى أخرى كتابية ولو فى درجتها : « استقر قضاء هذه المحكمة على أن النقل من وظيفة فنية الى أخرى كتابية ولو فى الدرجة ذاتها يعد نقلا نوعيا ينطوى على تنزيل فى الوظيفة ، وينطوى على جزاء تأديبى مقنع مما لا يجوز توقيعه الا بقرار من السلطة التأديبية المختصة » . (قضاء ادارى فى ١٧ نوفمبر سنة ١٩٥٥ س ١٠ ، ص ٣٣) .

(١) صدر الحكم بخصوص طبية فى المعامل اتهمت رئيسها بامور شائنة ولم تستطع ان تثبت صحتها ، فزالت الإدارة من المصلحة ابعادها الى مصلحة الأمراض الصدرية .

(٢) صدر قرار ادارى بنقل سكرتير ثان من وظيفته بوزارة الخزانة . ولما طعن فى قرار النقل تبين بعد الدراسة انه لم يكن هناك سبب يتصل بالمصالح العام يدعو الى هذا النقل ، فقضت كل من محكمة القضاء الادارى والمحكمة الادارية العليا بالغاء قرار النقل وقالت المحكمة الادارية العليا فى هذا الصدد : « فان من شأن هذه الاعتبارات ان ترشح قرينة الصحة المفترضة فى قيام القرار الطعون فيه على أسبابه ، وتنقل عبء الإثبات الى جانب الحكومة ... ومن حيث ان القرار الطعون فيه قد شام على غير سبب يبرره لماته يكون حقيقا بالالغاء » ، (حكما الصادر فى ٢٣ نوفمبر سنة ١٩٦٨ س ١٤ ، ص ٦٩) .

خامسا — النقل من وظيفة أعلى الى وظيفة أدنى في التدرج
الرئاسى : (حكم محكمة القضاء الادارى فى ١٢ ديسمبر سنة ١٩٥١ .
س ٦ ، ص ١٤٢ ، وفى ٢ مارس سنة ١٩٥٤ ، س ٨ ، ص ٨١٦) •

سادسا — نقل الموظف من مجال مفتوح الى مجال مقفول :
(حكم المحكمة الادارية العليا فى ٢١ مارس سنة ١٩٥٩ ، س ٤ ،
ص ٩٤٤) (١) •

٢ — § تقارير الكفالية

١ — أخضع المشرع العاملين حتى مستوى معين لنظام تقارير
الكفالية بمقتضى المادة ٢٨ (معدلة) من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨
حيث تقول : « تضع السلطة المختصة نظاما يكفل قياس كفاية الأداء
الواجب تحقيقه بما يتفق مع طبيعة نشاط الوحدة وأهدافها ونوعيات
الوظائف بها ، ويكون قياس الأداء مرة واحدة خلال السنة قبل وضع
التقرير النهائى لتقدير الكفاية ، وذلك من واقع السجلات والبيانات
التي تعدها الوحدة لهذا الغرض ونتائج التدريب المتاح وكذلك أية
معلومات أو بيانات أخرى يمكن الاسترشاد بها فى قياس كفاية الأداء •
ويعتبر الأداء العادى هو الميعار الذى يؤخذ أساسا لقياس كفاية
الأداء ، ويكون تقدير الكفاية بمرتبة ممتاز أو جيد أو متوسط
أو ضعيف • وتضع السلطة المختصة نظاما يتضمن تحديد الاجراءات
التي تتبع فى وضع وتقديم واعتماد تقارير الكفاية والتظلم منها •
ويكون وضع التقارير النهائية عن سنة تبدأ من أول يناير وتنتهى فى

(١) جاء فى الحكم المشار اليه : « الثابت أن ظروف الحال وملابساته
تقطع بأن نقل المدعى مديرا لمجلة الأزهر كان مشوبا بسوء استعمال السلطة
اذ انحرف عن الغاية الطبيعية التى تفيهاها من النقل الى غاية أخرى تنكب
بها الجادة ، وذلك بقصد أبعاده من سلك المعاهد وحرمانه من مزاياه
والترقى فى درجته الى مكان ينقل عليه هذا كله ، بل كان هذا النقل
تحايلا للتهرب من مقتضى القضاء الذى أمصفه » .

آخر ديسمبر وتقدم خلال نسهرى يناير وفبراير ، وتعتمد خلال شهر مارس • ويقتصر تقدير كفاية الأداء على العاملين الشاعلىن لوظائف الدرجة الأولى فما دونها • وتعلن للعاملين معاىر قىاس انكفاىة التى تستخدم فى شأنهم ... » (١) •

وقد رتب المشرع نتائج خطيرة على التقارير بدرجة معينة أهمها .

(أ) حرمان العامل الذى يقدم عنه تقرير سنوى واحد بدرجة ضعيف من نصف العالوة الدورية (٢) ومن الترقية فى السنة التالية للسنة المقدم عنها التقرير على أن هذا الأثر لا يترتب اذا ما تراخى وضع التقرير من الميعاد الذى يتعين وضعه فيه (مادة ٣٤) •

(ب) العامل الذى يقدم عنه تقريران سنويان متتاليان بمرتبة ضعيف ، يحال على لجنة شئون العاملين • فاذا تبين لها من فحص حالته أنه أكثر ملاءمة للقيام بوظيفة أخرى فى نفس درجة وظيفته قررت نقله اليها • أما اذا تبين للجنة أنه غير صالح فى أية وظيفة من نفس درجة وظيفته بطريقة مرضية ، اقترحت فصله من الخدمة مع حفظ حقه فى المعاش أو المكافأة أو منحه أجازة • وترفع اللجنة تقريرها للسلطة المختصة لاعتماده • فاذا لم تعتمد أعادته الى اللجنة مع تحديد الوظيفة التى ينقل اليها العامل • فاذا كان التقرير التالى مباشرة بمرتبة ضعيف ، يفصل العامل من الخدمة فى اليوم التالى لاعتباره نهائيا ، مع حفظ حقه فى المعاش أو المكافأة ... » • (مادة ٣٥ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ معدلة ، وتقابلها المادة ٣١ من القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨) •

(١) يقابل هذه المادة — مع خلاف فى الصياغة والاحكام — المادة ٣٦ من القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ ، والمادة ٢٩ من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ •
كما يقابلها بما يشبه المطابقة ، المادة ٢٤ من قانون العاملين بالقطاع العام رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ •
(٢) كان العامل يحرم من كبل العالوة فى القانون الملى ، فقصرتها المشرع عن النصف حيلة للأسرة •

وبالنظر الى خطورة هذه النتائج ، والتي تجاوز في آثارها كثيرا من العقوبات التأديبية التي رأيناها ، فان الادارة كثيرا ما تستعيز عن الاجراءات التأديبية بنظام التقارير ، وذلك بالنسبة الى الموظفين الذين يخضعون لها بطبيعة الحال . ولكن القضاء الادارى بالمرصاد لهذا الاستعمال المنحرف لسلطة وضع التقارير .

٢ - والذي لا شك فيه - بادى ذى بدء - أن العقوبات التأديبية الكثيرة لها آثارها على سلطة وضع التقارير : فعناصر التقرير تشمل كل ما يتعلق بأداء العمل الوظيفى بطريق مباشر أو غير مباشر . ومن ثم فان الموظف الذى يعاقب تأديبيا لأنه يتغيب كثيرا ، أو يسيء معاملة الرؤساء أو الجمهور أو يهمل في مظهره أو لا يحافظ على كرامة الوظيفة في حياته الخاصة ... الخ نقول ان هذه الجزاءات التأديبية سوف تنعكس على تقييم هذا الموظف . ولا يمكن اعتبار ذلك بمثابة جزاءات تأديبية مقننة أو تكرار للعقاب عن ذات الجرائم التأديبية التى عوقب الموظف من أجلها . وبهذا المعنى تقول المحكمة الادارية العليا في حكمها الصادر في ٣ ديسمبر سنة ١٩٦٦ (س ١٢ ، ص ٣١٤) « لا تثريب على لجنة شؤون الموظفين وهى بصدد تقدير كفاية المدعى ، ان هى ادخلت في اعتبارها الأثر الذى ترى ترتبه على مسلك المدعى في شأن تطاوله على رؤسائه وعدم تعاونه معهم واسرافه دون مبرر في التقدم بشكاوى ضد هؤلاء الرؤساء ... ولا يحول دون ذلك أن مسلك المدعى قد ترتب عليه اقامة الدعوى التأديبية ضده وصدور حكم بادانته ... ان الأمر هنا لا يتعلق بتأديبه أو عقابه ، ولا يبدو أن يكون اعمالا لسلطة اللجنة في تخفيض درجة كفايته في تقريره السنوى (١) » .

(١) بذات المعنى تقول المحكمة الادارية العليا في حكمها الصادر في ٣٠ ديسمبر سنة ١٩٦٤ (س ١٠ ص ٢٦٢) « لا ضير على اللجنة (لجنة شؤون العاملين) ان تدخل في اعتبارها الجزاءات السابقة الموقعة على الموظف ، لانه من حق اللجنة ان يكون أمامها بيتنا شابلا بحالة الموظف حتى تكتمل أمهله صورة واضحة لنواحي نشاطه ومسلكه ، وتنبها لها جميع العناصر التى تستطيع بموجبها تقدير درجة مجاہته تقديراً مبرراً من =

٣ - ولكن يصبح تخفيض درجة تقرير الكفاية بمثابة عقوبة
مقنعة إذا لم يقيم التخفيض على أساس سليم ، وإذا كشفت الظروف
عن أن الغرض الأساسي من منح العامل تقديرا دون ما يستحقه فعلا
مجرد العقاب أو النكابة . ولقد أصلت المحكمة الادارية العليا هذا
المبدأ في حكمها الصادر في ٦ مايو سنة ١٩٦٢ (س ٧ ، ص ٨٤٦) فبعد
أن أوضحت خطوات وضع التقرير ، وسلطة لجنة شئون الموظفين في
هذا الصدد في ظل القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ قالت : « فإذا وجب
على الرؤساء أن يقيموا تقديراتهم (وهم يعدون التقارير) على حقيقة
كفاية الموظف مقرونة بعناصرها ، من انتاج ومواظبه وطباع واستعداد
ذهني وقدرة على تحمل المسؤولية ، فان لجنة شئون الموظفين ينبغي
عند التعقيب أن تقيس الكفاية بهذه المعايير ذاتها ، وأن ترنها بموازين
العناصر التي تتألف منها . فإذا أقرت اللجنة تقديرها على عناصر
أخرى ، استقتها من معلومات خارجية غير محددة ، قاذحة في حسن
السمعة ، أو استوجحتها في الواقع من مطاعن رددتها احدي الشكاوى
أقدمه من مجهول ، وكانت هذه الظلامة موضوع تحقيق من النيابة
الادارية ، كشف عن عدم صحتها في تاريخ تال لوضع التقرير المطعون
فيه ، كان ذلك من اللجنة قرارا غير محمول على واقع من الأسباب ،
لأنها انما بنته على ظنون لم تتأيد ، وشبهات لم تتأكد . وليس أرد
للشبهة ولا أقطع في ارتفاع الزريبة من أن يسفر تحقيق النيابة
الادارية ، ويكشف جهاز الرقابة الادارية ، عن تنزيه المطعون عليه
مما يثل سمعته ، ويزرى بنقاء صحيفته . ولو صح أن لحسن السمعة
موضوعا بين عناصر الكفاية ، فان التجرد منها مدعاة لفقد صلاحية
الموظف للتوظيفة العامة مما يستلزم طمس أهليته ، لا ضعف كفايته
فقط . ولو صح أن يكون سوء السمعة سببا للنيل من كفاية الموظف
في العمل على مدار السنة التي يوضع عنها التقدير ، فان الطريق
السوي لاثباتها هو إحالة الموظف الى المحاكمة التأديبية لاثبات الوقائع

= القصور ، ثم استطردت المحكمة الادارية العليا تقول : « ولا يعتبر هذا
تكرارا للعقاب ، لأن الأمر لا يتعلق بعقاب الموظف وانما بتقدير كفايته في
ضوء عمله ومسلكه بعد تقصي نواحي عمله ، ومتابعة مسلكه في الماضي
والحاضر استكمالاً للعناصر التي يقوم عليها تقدير كفايته » .

المنى قام عليها اتهام هذه السمعة كى يحاسب عليها لو صح ثبوتها .
أما ان تنصب لجنة شئون الموظفين نفسها قاضيا تنزل به عقوبة غير
واردة في انقانون ، فأمر فيه انحراف باجراءات المحاكمة التأديبية ،
ومخالفة للقانون ، واهدار للضمانات التى وفرها قانون التوظف من
حيث وجوب الاستماع للموظف الموزور قبل اثبات الاتهام عليه «(١)» .

وفى حالة أخرى خفضت لجنة شئون العاملين تقدير أحد المحضرين
من جيد الى ضعيف ، لأنه رفض أن يدخل امتحان محضرى التنفيذ
رغم كبر سنه وعلو درجته . وقد ألغت المحكمة الادارية قرار اللجنة
بالتخفيض ، وأقرت المحكمة الادارية العليا حكمها حيث تقول :
« ما كان يجوز تخفيض درجة كفاية الموظف لأسباب خارجة عن حدود
وظيفته التى يشغلها ويؤدى عملها فعلا ، ولا يصح قانونا أن تبني
التقديرات على أساس خارج هذا النطاق ، وبالتالي يكون التخفيض
قد بنى على أسباب غير مستساعة قانونا ، الأمر الذى يجعل التقرير
مخالفا للقانون » (حكمها فى ١٩ ديسمبر سنة ١٩٦٤ ، س ١٠
ص ٢٣٧) .

على أن معظم التطبيقات النقضائية لسوء استعمال سلطة وضع
التقارير ترجع الى محاولة الادارة حجب موظف من الترقية لكى
يسبقه آخر تريد الادارة اغادته لسبب أو لآخر . والقضاء مستف
أيضا على الغاء كل تعديل تجريه لجنة شئون العاملين بهذا الصدد ،

(١) وبذات المنى حكمها الصادر فى ٢٧ يوتية سنة ١٩٦٥ (س ١٠
ص ١٧٧٢) حيث قدرت لجنة شئون العاملين أحد الموظفين بتقدير ضعيف .
فى حين أن رئيسه المباشر كان قدره بدرجة ممتاز ، واستندت اللجنة فى
الخفض الى ما يتردد عن سوء سمعة الموظف . ولكن المحكمة الادارية
إعليا ألغت قرار التخفيض ، وقالت ان على اللجنة أن تقدم الدليل على
سوء السمعة للمحكمة ، والا مانها تكون قد نصبت نفسها قاضيا « ينزل
بالموظف عقوبة غير واردة بالقانون ، وهو أمر » فيه انحراف باجراءات
المحاكمة التأديبية مخالفة للقانون ، واهدار للضمانات التى أقرها قانون
التوظف » .

إذا لم يقيم التعديل (خفضاً أو زيادة) على أساس معقول . متصلاً
بصالح المرفق (١) .

٢ - § الوقف عن العمل كمقوبة مقننة

أن ثمة أنواعاً ثلاثة من الوقف عن العمل - كما ذكرنا فيما سلف -
هي : الوقف كمقوبة تأديبية ، وهذا لا توقعه الا السلطة النيابية
المختصة ، والوقف بقوة القانون نتيجة لحبس الموظف احتياطياً
أو تنفيذاً لمقوبة جنائية . والنوع الثالث وهو الوقف الاحتياطي لصالح
التحقيق . فلا تستطيع الادارة أن توقف الموظف خارج نطاق هذه
الحالات الثلاث .

ولكن الادارة تلجأ أحياناً الى وقف الموظف كمقوبة مقننة .
لاكرامه على عمل معين . وقد كشفت المحكمة الادارية العليا عن حالة
طريفة من هذه الحالات في حكمها الصادر في ٢١ يناير سنة ١٩٦٧
(س ١٢ ، ص ٥٧٠) في قضية تتلخص ظروفها فيما يلي : قدم أحد
العاملين للمحاكمة التأديبية لمقابله عن أمور نسبت اليه . وأمام المحكمة

(١) جاء بهذا المعنى في حكم محكمة القضاء الإداري الصادر في
١٩ نوفمبر سنة ١٩٥٨ (س ١٢ و ١٣ ص ١٤٨) : « إذا كان الثابت من
استقراء ملف خدمة الموظف أنه لم يطرأ ما يؤثر في قدرته وكفاءته حتى يحدو
الأمر بـ لجنة شؤون الموظفين خفض كفاءته من ٨٥ درجة إلى ٥٠ درجة ،
لا سيما وأن اللجنة لم تتذرع بسبب ما لهذا الخفض ، كما وأن التفسير
جاء جزافاً ، دون بيان لمفرداته على الوجه الوارد في التقرير السري ،
وخلافاً لما تنطوق به الأوراق . وإذا كان الثابت أيضاً أنها رفعت درجة
كفاءة موظف آخر على النحو الذي أهله للترقية بالاختيار في ذات الجلسة ،
الأمر الذي يقطع بأن ذلك الخفض وهذا الرفع لم يكونا الا وسيلة استهدفت
نرفية الموظف الأخير دون الأول عن طريق التحكم في درجات الكفاءة التي
حى في ذاتها الواقعة المنشئة للترقية بالاختيار . وتكون لجنة شئون
الموظفين عندما أصدرت قرارها بترقية الموظف الأخير عن طريق التحكم
في درجات الكفاءة قد خالفت أحكام المادة ٣١ من القانون رقم ٢١ لسنة
١٩٥١ ، وشاب تصرفها سوء استعمال السلطة .. » .

التأديبية المختصة تبين لها أن الموظف المتهم غير مقترن ، ويشك في قواه العقلية ، فقررت تأجيل القضية الى أجل غير مسمى ، وأشارت على جهة الادارة المختصة في أسباب القرار الصادر بالتأجيل ، أن تتخذ الاجراءات اللازمة للكشف طبييا على الموظف محل المساءلة لمعرفة مدى مسؤوليته عن المخالفات المنسوبة اليه . ولكن الموظف رفض الذهاب الى الكومسيون الطبي !! ووجدت الادارة المختصة نفسها في حلقة مفرغة : فهي لا تستطيع اجباره على التوجه للكومسيون الطبي والمحكمة التأديبية علقت التأديب على نتيجة هذا الفحص الطبي الذي أصبح غير ممكن تحقيقه عملا . أمام هذا المأزق لجأت الادارة المختصة الى اصدار قرار بوقف الموظف عن العمل ووقف مرتبه الى حين ذهابه الى الكومسيون الطبي . ولما طعن الموظف الموقوف في هذا القرار ، ألغته المحكمة الادارية العليا ، وقررت المبادئ التالية :

(١) ان المشرع قد خول الادارة كافة السلطات التي تمكثها من فرض ارادتها على الموظف ، وذلك بسلطات واختصاصات محددة ، فليس لها أن تتعداها الى ما سواها ، أو أن تستعمل سلطة محل أخرى . وهي تقول بهذا الصدد : « ان المشرع نظم أحكام الوظيفة العامة تنظيمًا شاملاً واجه به كافة المواقف التي قد تصادفها جهة الادارة في علاقتها بموظفيها بما يكفل لتلك الجهة - باعتبارها المهيمنة على المرافق العامة - تحمل مسؤوليتها نحو ضمان سير تلك المرافق بانتظام واطراد . وبموجب هذا التنظيم خول المشرع جهة الادارة سلطات واسعة حيال الموظفين باعتبارهم عمال المرافق العامة : فهي تختص بسائر شؤونهم الوظيفية من تعيين وترقية ومنح علاوات ، ولها أن تقرر فصلهم من الخدمة سواء بالطريق التأديبي أو بالطريق غير التأديبي ، كما يجوز لها احوالهم الى الاستيداع بسبب حالتهم الصحية أو لدواعي المصلحة العامة . ولها وقفهم عن العمل مع ما يستتبعه الوقف من الحرمان من المرتب كله أو بعضه . وقد تضمنت النصوص التي خولت جهة الادارة تلك السلطات تحديد الجهات المختصة باتخاذ تلك الاجراءات والضمانات الأساسية التي يتعين على الادارة مراعاتها ، والتي قصد بها المشرع حماية مراكز الموظفين ورعاية حقوقهم » .

(ب) ان المشرع قد حدد الحالات التى يجوز فيها وقف الموظف، عن العمل ، فليس للإدارة أن تلجأ الى وقف الموظف عن العمل فى غيرهما . وتفصل المحكمة الادارية العليا هذا المعنى بقولها : « ووفقا للتنظيم الذى وضعه المشرع بالنسبة الى الوقف عن العمل ، فلا يجوز أن يوقع على الموظف كمقوبة تأديبية الا بموجب حكم من المحكمة التأديبية المختصة (مادة ٨٤) ولا يجوز الوقف احتياطيا الا اذا كان ثمة تحقيق يجرى مع الموظف قبل إحالته الى المحاكمة التأديبية اذا امتنعت مصلحة التحقيق ذلك (مادة ٩٥) ولا يوجد فى نصوص القانون ما يسوغ لجهة الادارة اتخاذ هذا الاجراء الأخير لغرض آخر كمجرد الشك فى أن الموظف فقد شرط اللياقة الطبية أو لاجباره على الازعن لقرار أصدرته جهة الادارة وانما يجب على الادارة أن تلتزم الوسيلة التى نص عليها القانون والغرض الذى شرعت من أجله . وما دام المشرع قد أجاز الوقف الاحتياطى فى أحوال معينة محددة على سبيل الحصر ، فلا يجوز لجهة الادارة أن تلجأ الى هذه الوسيلة فى غير ما شرعت له ، والا كان ذلك خروجاً على حدود التنظيم الذى رسمه المشرع ، واهداراً للحكمة التى استهدفها من تخصيصه لك، حالة الاجراء الذى يناسبها » .

(ج) لم تقبل المحكمة الادارية العليا تذرع الادارة بأنها كانت فى حالة ضرورة لرفض الموظف تنفيذ الأمر بالتوجه الى الكومسيون الطبى ، بقولها : « انه على غير أساس ، ذلك لأن الاجراء الذى اتخذته الادارة لم يكن هو الوسيلة الوحيدة لانتقاء الضرر ، اذ كان يسوغ لجهة الادارة أن تبلغ مجلس مراقبة الأمراض العقلية بحالة الطاعن لحجزه ، توصلًا لاستظهار حالته العقلية بصورة رسمية ، اذا ما تأكد لها أن حالته من شأنها الاخلال بالأمن أو بالنظام العام ، أو أن تستصدر قرارا يفصله من الخدمة لدواعى الصالح العام ، أو تتخذ غير ذلك من الوسائل التى شرعها القانون دون ما اخلال بالضمانات الأصلية التى رتبها قانون موظفى الدولة صونا لأوضاعهم ، وحفاظاً على سكينتهم ، وطمأنينة لذويهم » .

٤ - § تهديد الموظف بتطبيق نظام قاسى عليه لينفذ ارادة الادارة

١ - فى أعقاب الثورة صدرت بعض التشريعات تبجح للادارة التخلص من الموظفين الفاسدين وغير المنتجين (قوانين التطهير) كما صدرت تشريعات أخرى لمنح بعض الموظفين مزايا معينة اذا ما هم تركوا الخدمة بارادتهم ، بقصد افساح المجال أمام العناصر الفتية . وحدث أن استغل بعض الرؤساء هذه الفرصة ، وهددوا بعض الموظفين الذين لا تنطبق عليهم قوانين التطهير بفصلهم اذا هم لم يتقدموا اختياريا بطلب الاستقالة بحجة الافادة من التيسيرات المعلن عنها . وقد أدان القضاء الادارى هذا الاستعمال المنحرف للسلطة .

٢ - ففى ٤ نوفمبر سنة ١٩٥٣ صدر قرار مجلس الوزراء القاضى بضم مدة خدمة لا تتجاوز السنتين مع أداء الفرق بين المرتب والمعاش مشاهرة لموظفى الدرجة الثانية فما فوقها ، الذين يقدمون طلبا خلال ستين يوما من تاريخ صدور القرار المشار اليه باعتراض الخدمة ، وبشرط أن يجيز مجلس الوزراء ذلك . ولكن الموظفين ترددوا . ولم يقبلوا الاستفادة من هذا التيسير كما كان متوقعا . فصدر فى ٩ ديسمبر من ذات العام القانون رقم ٦٠٠ لسنة ١٩٥٣ ، الذى يخول مجلس الوزراء حق الاحالة الى المعاش لعدم الصلاحية مع ضم سنة واحدة فقط ، وحرمان الموظف الذى يحال الى المعاش تطبيقا لهذا القانون من حق الطعن أمام القضاء .

لجأ بعض الرؤساء الى تهديد بعض الموظفين بتطبيق أحكام القانون رقم ٦٠٠ لسنة ١٩٥٣ عليهم ، اذا هم لم يتقدموا اختياريا للاستفادة من قرار مجلس الوزراء الأكثر سخاء ، فاضطروا الى تقديم استقالاتهم ، ثم طعنوا فى القرارات الصادرة بقبول الاستقالة بحجة الاكراه . فقضت محكمة القضاء الادارى فى حكمها الصادر فى ١٤ أبريل سنة ١٩٥٧ (س ١١ ، ص ٣٥٠) بأن « ... تهديد الموظف الصالح الذى لا مطعن عليه بفصله طبقا لأحكام القانون رقم ٦٠٠ لسنة ١٩٥٢

بدعوى عدم الصلاحية ، مع غلق باب التقاضى فى وجهه ، بحيث لا يمكنه أن يرفع دعوى يدفع فيها عن نفسه هذه الوصمة ويثبت عدم صحتها ، يكون فى واقع الأمر تهديدا باتخاذ اجراء غير مشروع ، هو الانحراف فى تطبيق القانون . وهذا الأمر من عناصر الاكراه . وليس المدعى من الموظفين غير الصالحين الذين شرع القانون رقم ٦٠٠ لسنة ١٩٥٣ لفصلهم ، فما كان يجوز التلويح له بفصله بالتطبيق للأحكامه » .

٣ - وقد أقرت المحكمة الادارية العليا هذا القضاء - على الأقل من الناحية النظرية - وميزت بين الحالات الآتية :

(أ) أن تلجأ الادارة الى تهديد الموظف الصالح ، مع علمها بذلك ، بتطبيق القانون رقم ٦٠٠ لسنة ١٩٥٣ عليه اذا لم يقدم استقالته اختيارا ، وحينئذ « يكون مسلكها معيبا باساءة استعمال السلطة والانحراف بها ، باستعمال أداة قانونية فى غير ما شرعت له » .

(ب) اذا كانت الادارة تعتقد أن الموظف غير صالح ، فى حين أنه موظف صالح ، فان مسلك الادارة وان كان غير مشروع : فانه لا يمكن وصفه بالانحراف أو الاساءة « ... اذ غنى عن البيان أن اساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها هو من العيوب الفصدية فى السلوك الادارى ، قوامه أن يكون لدى الادارة قصد اساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها » (١) .

(ج) للادارة كامل الحق فى أن تبصر الموظف باحتماى تطبيق القانون رقم ٦٠٠ لسنة ١٩٥٣ عليه ، دون تهديد « ... فلا جناح

(١) هذا خطأ فى تعريف عيب الانحراف بالسلطة ، ذلك ان هذا العيب لا يفترض سوء النية دائما ، والرغبة فى الإيذاء ، بل يتحقق اذا خالفت الادارة مبدا تخصيص الاهداف ولو كانت حسنة النية . راجع نقدنا لهذا القضاء فى أحد مؤلفينا « نظرية الانحراف بالسلطة » أو « القضاء الادارى » الكتاب الأول فى « قضاء الالغاء » .

عنها في ذلك ، بل هي مندوبة اليه ، ومن ثم فهي في هذا كله لم تتخذ وسائل غير مشروعة ، ولم تتجاوز سلطتها أو تسيء استخدامها أو تنحرف بها ، بل سلكت المسلك الواجب بحكم وظيفتها في القيام على تنفيذ القوانين واللوائح بروحها ، وتحقيق المصلحة العامة المنشودة منها » (حكمها في ٩ نوفمبر سنة ١٩٥٧ ، س ٣ ، ص ٥٢ . وبذات المعنى التاريخ س ٣ ص ٢٤) •

٤ - واعمالا للمبدأ الذي أشارت اليه المحكمة الادارية العليا في الفقرة السابقة ، قضت في حكمها الصادر في ١٢ نوفمبر سنة ١٩٦٦ (س ١٢ : ص ١٤٩) بأنه اذا خيرت الجامعة عضو هيئة التدريس أن يتركب فعلا مشينا مع احدى الطالبات ، بين احواله الى النيابة الادارية أو الاستقالة فاختر هذا الحل الأخير ، فإنه لا يقبل منه العودة مرة أخرى الى المجادلة في شرعية الاستقالة لأنه « لا تثريب على الجهة الادارية ان هي بصرت الطاعن بما قد يترتب على الشكوى من احواله الامر الى النيابة الادارية ، وما قد يجره ذلك من احواله الى المحاكمة ، ثم تركت له التقدير في هذا الشأن فاختر هو أهون الضررين ، اذ الادارة بمسلكها هذا لم تتخذ وسيلة غير مشروعة ، ولم تنحرف بسلطتها عن الغاية المشروعة ، بل انها سلكت المسلك السوي الواجب اتباعه » •

٥ - § فصل الموظف باتباع أساليب منحرفة

١ - ومن أكثر هذه الأساليب اتباعا في العمل ، سواء في مصر أو في الخارج : التظاهر بالغاء الوظيفة ، تمهيدا للتخلص من شاعها (١) ، أو الادعاء بأن الموظف زائد عن حاجة العمل • ومن قضاء مجلس الدولة المصري في هذا الشأن :

(١) راجع بهذا المعنى حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في ٢٣ يونيو سنة ١٩٤٤ في قضية Hôpital d'Argenteuil المجموعة مس ١٧٩ •

(١) حكم محكمة القضاء الإداري الصادر في ٧ أبريل سنة ١٩٥٥ (س ٩ ص ٤٠٢) حيث تقرر : « لا يجوز فصل الموظف لالغاء الوظيفة الا اذا كان الالغاء حقيقيا وضروريا تقتضيه المصلحة العامة . ويجب نقل الموظف الى وظيفة أخرى خالية أو أدنى . . . فإذا ثبت من وقائع الدعوى أن الغاء الوظيفة لم يكن حقيقة اقتضتها المصلحة العامة . بدليل أنه بمجرد خلو وظيفة بوزارة المعارف . صدر قرار بنقل المدعى اليها . ولما أُلغى القرار تنفيذا لحكم من محكمة القضاء الإداري صادر لصالح من نقل مكانه ، وعاد المدعى الى وظيفته بوزارة المواصلات ، صدر القرار المطعون فيه خلال شهرين من عودته ، ويُعد فصله من الخدمة ، والغاء وظيفة المراقب الفني بوزارة المواصلات التي كان يشغلها ، أنشئت وظيفة يطلق عليها اسم آخر وهو مساعد السكرتير العام ، سترأ لصورية الاجراء الأول . وتنطوية للموقف بنقل تلك الوظيفة وشاغلها من ميزانية مصلحة السكك الحديدية الى ميزانية الوزارة . ونظرا لأن القرار الإداري يجب أن يكون مستقدا في الواقع الى سبب صحيح ، وأن يكون في حدود مقتضيات الصالح العام ، فإذا ما جاوزت الإدارة هذا الحد ، وتبكت هذه الغاية ، وفصلت الموظف بدوافع أخرى لا تمت الى المصلحة العامة بصلة ، كان قرارها منطويا على الانحراف ، مشوبا بعيب اساءة استعمال السلطة .

(ب) ولقد أيدت المحكمة الادارية العليا هذا القضاء . ومن ذلك حكمها الصادر في ٥ ديسمبر سنة ١٩٥٩ (س ٥ ص ٧٩) حيث تؤكد أن فصل الموظف نتيجة لالغاء اوظيفته مشروط « بأن يكون ثمة الغاء حقيقي للوظيفة التي كان يشغلها الموظف . . فإذا كان ما تم لا يعدو أن يكون تعديلا في نظامها القانوني أو المالى ، مع الإبقاء عليها ، فلا ينهض ذلك الغاء حقيقيا للوظيفة ، يسوغ نقل الموظف لذلك السبب ، لأن المألوف يدور مع علته وجودا وعدما » (١) .

(١) كان الغاء الوظيفة سببا لانتهاء خدمة الموظف ونفا للفترة الخامسة من المادة ١٠٧ من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ . ولكن المشرع واجه آثار هذا الالغاء بالنسبة للموظفين تحقيا للأمن والاستقرار ، وباعتبار أن الوظيفة العامة في مصر تعتبر بمثابة المهنة الدائمة التي ينقطع =

واذا كان الغاء الوظيفة سببا لفصل الموظف ، فان القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ قد استحدث بعض التجديدات في هذا الصدد ، اذ قصر فصل العامل لهذا السبب على « الغاء الوظيفة المؤقتة » . (فقرة ٨ من المادة ٧٧) وقد ورد ذات الحكم في جميع قوانين العاملين التالية سواء على الصعيد الحكومي أو في مجال القطاع العام .

ومعنى ذلك أن الغاء وظيفة دائمة أو عمل دائم ، لا يترتب عليه فصل الموظف ، بل تلتزم الادارة بنقله الى عمل آخر . ولكن يبقى مع ذلك فائدة للقضاء السابق ، اذا تظاهرت الادارة بالغاء وظيفة دائمة لمجرد نقل موظف بعينه الى وظيفة أخرى ، مع اعادة الوظيفة مرة ثانية بعد نقل الموظف .

ولكن المحكمة الادارية العليا أقرت تصرف الادارة اذا نقلت الموظف الى وظيفة أخرى وأعلنت في قرار النقل أنه « زائد عن حاجة

= لها الموظف . ومن ثم نصت المادة ١١٣ من القانون المشار اليه على انه « اذا الغيت وظيفة الموظف ، وكانت هناك في ذات الوزارة أو المصلحة أو في غيرها من الوزارات والمصالح وظيفة أخرى خالية يلزم لشغلها توافر المؤهلات التي يتطلبها التعيين في الوظيفة الملقاة ، وجب نقل الموظف اليها بمرتبته متى كانت معادلة لهذه الوظيفة في الدرجة ، فان كانت أدنى منها فلا يعين الموظف فيها الا اذا قبلها ، وتحسب اقدميته بمرعاة مدة خدمته فيها وفي الدرجات الأعلى منها ، ويمنح فيها مرتبه . وعند خلو وظيفة معادلة لوظيفته الأولى ينقل اليها بالمرتب الذي وصل اليه ، وتحسب اقدميته فيها بمرعاة المدة التي كان قضاها فيها » .

وقد علقت المحكمة الادارية العليا على هذا التنظيم بحكمها المشار اليه في المتن بقولها : « لئن كانت الأحكام الخاصة بحماية ورعاية الموظفين الذين يفصلون نتيجة لالغاء وظائفهم قد نظمت بمقتضى القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ (الذي نفذ اعتباراً من أول يوليوس سنة ١٩٥٢) ، الا أن تلك الأحكام لا تمسحوا أن تكون ترديداً للأصول العامة التي تلزمها العدالة الطبيعية » .

وراجع حكمها الصادر في ٢٧ فبراير سنة ١٩٦٠ (س ٥ ص ٤٨٤) ، حيث قضت بأن القرار الصادر بنقل عضو في هيئة التدريس من وظيفته الى مصلحة الآثار بحجة الغاء وظائف هيئة التدريس للوفر ، هو قرار قائم على غير سبب متى عين آخر في الوظيفة المنقول منها .

العمل » وكان ذلك سترا للسبب الحقيقي الذى نقل الموظف من أجله ،
أذا كان هذا السبب يشينه • فقد وقفت محكمة القضاء الادارى عند
السبب الظاهر ، وألغت قرار النقل لأن الادارة عينت آخر فى وظيفة
المعامل المنقول • ولكن المحكمة الادارية المصليا ألغت حكم محكمة
القضاء الادارى ، وقررت فى حكمها الصادر فى ٦ يناير سنة ١٩٦٨
(س ١٣ من ٣٨٣) « لا جناح على الجهة الادارية ان هى أعلنت سببا
وهما للقرار الادارى الصادر بنقل المطعون ضده من السلك الدبلوماسى
الى هيئة البريد ، هو كونه زائدا عن حاجة العمل بالوزارة ، اخفاء
للسبب الحقيقي وهو عدم صلاحيته لتولى وظائف السلك الدبلوماسى ،
ما دامت تبغنى بذلك تحقيق مصلحة مشروعة للموظف المنقول ، تتمثل
فى حرصها على سمعة الوظيفة فى الهيئة المنقول اليها ، حتى يبدأ فيها
صفحة جديدة منبئة الصلة بماضيه فى الوظيفة المنقول منها • وعلى
المحكمة أن تسلط رقابتها على السبب الحقيقي للقرار ، دون السبب
الظاهرى • ولا يعد ذلك منها من قبيل احلال سبب مكان آخر ، لأن
السبب فى الواقع من الأمر سبب واحد لم يتبدل هو عدم الصلاحية
لتولى وظائف السلك • أما السبب الآخر ، وهو كون المطعون ضده
زائدا عن حاجة الوزارة ، فلا يعدو أن يكون سببا ظاهريا أو سوريا
للقرار الادارى قصدت الوزارة بابراره رعاية مصلحة الموظف
المنقول » •

٢ - ومن هذه الوسائل أيضا فصل الموظف لأسباب صحية دون
اتباع الاجراءات المقررة فى هذا الخصوص ، بأن تبرر الادارة الاجراء
الاستثنائى الذى تتخذ بهذه الحجة الظاهرية • والقضاء الادارى
ضد هذا الانحراف • وبهذا المعنى تقول محكمة القضاء الادارى فى
حكمها الصادر فى أول أبريل سنة ١٩٥٩ (س ١٢ و ١٣ من ١٨٧)
« ان المشرع قد تحدث عن عدم اللياقة الصحية فى الفقرة الثانية
من المادة ١٠٧ وفى المادة ١٠٩ من قانون التوظيف (٢١٠ لسنة ١٩٥١)
وعلى ذلك فلو أن هذه الحالة يمكن أن تدخل ضمن الحالات التى يجوز
للحكومة مع قيامها فصل الموظف بمرسوم أو أمر جمهورى أو بقرار
خاص من مجلس الوزراء اعمالا لحكم الفقرة السادسة من المادة

١٠٧ ، لكان ورودها على هذا النحو لنؤا ينتزه عنه الشارع ، وذلك لأن المشرع لم ير محالا لأن يترك للحكومة حق فصل الموظف العام لعدم اللياقة الصحية الا بعد الرجوع الى القومسيون الطبي العام ، ليصدر قراره — بعد الكشف الطبي عليه — بعدم لياقته صحيا للخدمة ، وبعد استنفاد اجازته المرضية والمادية ، وطبقا للاجراءات المنصوص عليها في لائحة القومسيون » .

وبذات المعنى أن تستند الادارة في فصل الموظف الى مجرد كبر سنه ، ما دام لم يصل الى سن التقاعد ، ومع قدرته على أداء واجبات عمله بكفاءة (ادارية عليا في ١٣ مايو سنة ١٩٦١ ، س ٦ ، ص ١٠٤٩) .

٣ — سوء استخدام قرينة الاستقالة الضمنية : ضمن المشرع المادة ١١٢ من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ حكما بمقتضاه يعتبر الموظف مستقila اذا انقطع عن عمله بدون اذن خمسة عشر يوما . وقد أعيد النص على ذات الحكم في المادة ١٨ من قانون العاملين رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ . بل ان المشرع قد أعاد النص على ذات المبدأ ، مع تشديده في قانون العاملين رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ ، اذ جاءت المادة ٧٣ منه بأحكام جديدة حيث تقول : « يعتبر العامل مقدما استقالته في الحالات الآتية : ١ — اذا انقطع عن عمله بغير اذن أكثر من عشرة أيام متتالية ولو كان الانقطاع عقب اجازة مرخص له بها ، ما لم يقدم خلال الخمسة عشر يوما التالية ما يثبت أن انقطاعه كان بعذر مقبول ، وفي هذه الحالة يجوز للسلطة المختصة أن تقرر عدم حرمانه من أجره عن مدة الانقطاع اذا كان له رصيد من الاجازات يسمح بذلك ، والا وجب حرمانه من أجره عن هذه المدة . فاذا لم يقدم العامل أسبابا تبرر الانقطاع أو قدم هذه الأسباب ورفضت ، اعتبرت خدمته منتية من تاريخ انقطاعه عن العمل » .

٢ — اذا انقطع عن عمله بغير اذن تقبله جهة الادارة أكثر من عشرين يوما غير متصلة في السنة . وتعتبر خدمته منتية في هذه الحالة من اليوم التالي لاكمال هذه المدة .

وفي الحالتين السابقتين يتعين اذار العامل كتابة بعد انقطاعه لمدة خمسة أيام في الحالة الأولى وعشرة أيام في الحالة الثانية » .
وقد نقل هذا التشديد عن نظام العاملين في القطاع العام ، الذي ورد في لائحة العاملين في القطاع العام ، ثم أعاد المشرع النص عليه حرفيا في الفقرة السابعة من المادة ٦٤ من القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٧١ .

وقد نقلت هذه الأحكام الى المادة ٩٨ من قانون العاملين الجديد رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ ، مع التيسير بعض الشيء على العاملين ، اذ تقضى المادة المشار اليها بأنه : « يعتبر العامل مقدما استقالته في الحالات الآتية :

١ — اذا انقطع عن عمله بغير اذن كتابي أكثر من خمسة عشر يوما متتالية ، ما لم يقدم خلال الخمسة عشر يوما التالية ما يثبت أن انقطاعه كان بعذر مقبول . وفي هذه الحالة يجوز للسلطة المختصة أن تقرر عدم حرمانه من أجره عن مدة الانقطاع اذا كان له رصيد من الاجازات يسمح بذلك ، والا وجب حرمانه من أجره عن هذه المدة .
فاذا لم يقدم العامل أسبابا تبرر الانقطاع أو قدم هذه الأسباب ورفضت ، اعتبرت خدمته منتهية من تاريخ انقطاعه عن العمل .

٢ — اذا انقطع عن عمله بغير اذن تقبله جهة الادارة أكثر من ثلاثين يوما غير متصلة في السنة . وتعتبر خدمته منتهية في هذه الحالة من اليوم التالي لاكمال هذه المدة .

وفي الحالتين السابقتين يتعين اذار العامل كتابة بعد انقطاعه لمدة خمسة أيام في الحالة الأولى ، وعشرة أيام في الحالة الثانية » .
(يقابلها مع تغيير طفيف المادة ١٠٠ من القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨) .

والاستقالة — سواء أكانت ضريحة أو ضمنية — لا تنهى علاقة الموظف بالدولة كما أوردنا فيما سبق ، بل لا تنتج الاستقالة أثرها الا بقبول الادارة لها . ومن ثم فان انقطاع الموظف عن العمل المدة

الأنوه عنها لا يحقق أثره إلا بقبول الإدارة لها • وقد تنتهز الإدارة فرصة تغيب الموظف المدة المشار إليها بقصد التخلص منه ، على أساس أن ذلك هو أقصى ما يمكن أن تحققه إجراءات التأديب • ولكن القضاء الإداري لم يجعل سلطة الإدارة في هذا الصدد مطلقة ، بل قيد استعمال الإدارة لهذه السلطة الخطيرة ، بأن تكون أسباب تغيب الموظف غير معلومة للإدارة • فالمحكمة الإدارية العليا في حكمها الصادر في ١٣ يناير سنة ١٩٦٢ (س ٧ ص ٢٢٧) تقرر أن اعتبار الموظف مستقيلاً (تطبيقاً للمادة ١١٢ من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١) إنما يقوم على مجرد قرينة تنتفى إذا ما أبدى الموظف عذراً مقبولاً من أول يوم لانقطاعه ، ولو كان هذا السبب مجرد ادعاء المرض • فإذا ما أبدى الموظف سبباً لانقطاعه « ... تنتفى القرينة التي رتبها القانون على هذا الانقطاع ، حتى ولو تبين فيما بعد أن الإصدار غير صحيحة ، وفي هذه الحالة فـد يكون الموظف محلاً للمؤاخذة التأديبية بغير الفصل المنصوص عليه في المادة ١١٢ المذكورة (١) » •

وقد تتداخل القرينة المستمدة من الانقطاع عن العمل مع أسباب أخرى ، كما حدث في القضية التالية : مرض أحد الموظفين واستغفد جميع أنواع أجازاته ، وانقطع عن العمل ، ففصلته الإدارة لا بسبب المرض ، ولكن لأنه انقطع عن العمل أكثر من ١٥ يوماً • فلما طعن في القرار الصادر بقبول استقالته الضمنية أمام محكمة القضاء الإداري ، رفضت قبول الطعن ، وأقامت قضاءها على أن المدعى قد خالف حكم

(١) وفي حكمها الصادر في أول مارس سنة ١٩٥٨ (س ٣ ، ص ٧٨٤) تريد الأمر تفصيلاً فتقول :

(أ) أن الموظف الذي ينقطع ١٥ يوماً يعتبر مستقيلاً « ... فإذا لم يقدم أسباباً تبرر الانقطاع ، أو قدم أسباباً رفضتها الإدارة ، اعتبرت خدمته منتهية باثر رجعي يترد إلى تاريخ انقطاعه عن العمل » .
(ب) الامتناع عن تنفيذ الأمر الصادر بالنقل لمدة ١٥ يوماً يؤدي إلى تطبيق الحكم السابق « وليس يقضى عن ذلك إرسال الموظف كتاباً إلى رئيسه يبدى فيه استعداده لتنفيذ قرار نقله ، دون أن يقوم من جانبه بأى عمل إيجابى لتنفيذ هذا النقل بالفعل ، فهذا يدل على إمعانه في موقفه السلبي من قرار النقل » •

المادة ٦٨ من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ والتي تقضى بفصل الموظف الذى لا يعود الى عمله بعد انقضاء اجازته المرضية أو الاعتيادية ، وأنه فى ظل وقائع الدعوى يكون سبب الفصل هو عدم عودة المدعى الى عمله اعمالا لحكم المادة المشار اليها ، وليس سبب الفصل — كما رأت الجهة الادارية — هو انقطاعه عن عمله بدون اذن مدة ١٥ يوما متتالية اعمالا لحكم المادة ١١٢ من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ ، فقريته الاستقالة الضمنية منتفية فى هذه الحالة لأن سبب انقطاع الموظف عن عمله معروف مقدما للادارة ، وهو المرض الذى استنفد من أجله الاجازات انقانونية : من اعتيادية الى مرضيه يعرّتب ويلا مرتب ، وأنه « متى كان السبب الصحيح لفصل المدعى هو عدم عودته لعمله بعد أن انتهت هذه الاجازات ، وهو سبب محدد فى المادة ٨٦ سالفه الذكر ، فان فى مكتة المحكمة أن تحله محل السبب الباطل ، وتقوم بدلا من الجهة الادارية بتصويب القرار ، فيتحول به من قرار باطل الى قرار مشروع » .

ولكن المحكمة الادارية العليا لم تقبل هذا التبرير الذى ساقته محكمة القضاء الادارى ، وذلك بقولها : « ما كان يسوغ أن يقوم الغضاء الادارى مقام الادارة فى احلال سبب آخر محل السبب الذى تمام عليه القرار ، وذلك أن دور القضاء الادارى يقتصر على مراقبة صحة السبب الذى تذرعت به جهة الادارة فى اصدار قرارها ، ولا يسوغ له أن يتعمده الى ما وراء ذلك بافتراض أسباب أخرى يحمل عليها » . ثم ناقشت المحكمة الادارية العليا السبب الجديد الذى أحلته محكمة الغضاء الادارى محل السبب الذى أعلنته الادارة وانتهت الى فساد ، لأن انقضاء الاجازة المرضية لا يؤدى بذاته الى فصل الموظف تلقائيا ، بل يتعين أن يصدر قرار من القومسيون الطبى العام بعدم لياقته « ... ومن ثم فقد كان متعينا على الجهة الادارية أن تتبع فى شأنه الاجراءات التى رسمها القانون فى هذه الحالة ، بأن تحيله الى القومسيون الطبى لبيان مدى لياقته الصحية ، ثم تتصرف على ضوء ما يقرره فى شأنه ، حتى اذا أثبت أنه عاجز صحيا عن أداء عمله ، انتهت خدمته بسبب عدم اللياقة الصحية اعمالا لحكم المادة ١٠٧

(من القانون ٢١٠ لسنة ١٩٥١) ٥٥٥ بيد أن الجهة الادارية بدلا من أن تتخذ حياله الاجراءات السليمة ، ورغم علمها بمرضه ، أصدرت قرارا بانهاء خدمته طبقا للمادة ١١٢ سالفة الذكر ، مع أن الحالة التي واجهتها ، ليست من الحالات التي يتناولها تطبيق المادة المذكورة » (حكمها في ٢١ أكتوبر سنة ١٩٦٧ س ١٣ ، ص ٦) •

المطلب الثاني

ما لا يعتبر عقوبة مقننة

ليس كل قرار « مؤلم » تتخذه الادارة قبل الموظف — خارج نطاق التأديب — يعتبر من قبيل العقوبات المقننة ، بل ان المشرع قد خول الادارة حق اتخاذ اجراءات قبل الموظف قد تفوق في آثارها اشد العقوبات التأديبية قسوة ، ومع ذلك فانها لا تعتبر من قبيل العقوبات التأديبية المقننة ، بل تعد قرارات ادارية مشروعة اذا ما صدرت في حدود السلطة المخولة لصاحبها • وفيما يلي نعرض لأهم المجالات التي كانت محلا لاصدار احكام القضاء الإداري في هذا الصدد •

١ — § الفصل غير التأديبي

١ — منذ أن وضعت أسس التنظيم القانوني لمركز الموظف — وحتى صدور دستور سنة ١٩٧١ — خولت الادارة حق الاستغناء عن تزي عدم صلاحيتهم لشغل المنصب العام دون ابداء الأسباب : نص على هذا المبدأ في الفقرة السادسة من المادة ١٥٧ من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ (١) وفي الفقرة السادسة من المادة ٧٧ من قانون العاملين رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ (٢) والفقرة الثالثة من المادة ٧٥ من

(١) نصها : « الفصل بمرسوم أو امر جمهوري أو بقرار خاص من مجلس الوزراء » .
(٢) وتقول : « الفصل بقرار من رئيس الجمهورية » .

لائحة العاملين بالقطاع العام (١) . وأكدت هذا الحق لجميع الأحكام
الصادرة من القضاء الإدارى المصرى ، التى حرصت على تأصيله
وتحديد نطاقه ، والمقارنة بينه وبين الفصل التأديبى .

ومن أوائل أحكام المحكمة الادارية العليا ، التى أصدرتها : غداة
انشائها فى هذا الصدد ، حكمها الصادر فى ٢٢ فبراير سنة ١٩٥٥
(محاماة ، السنة ٣٦ . عدد ٥ ، ص ٧٤٠) حيث تقول : « أن حق
الحكومة فى فصل الموظفين بغير الطريق التأديبى هو حق ثابت لا شبهة
فيه ، مرده الى أمرين : الأول — أصل طبيعى وهو وجوب هيمنة
الحكومة ممثلة فى مجلس الوزراء على تسيير المرافق العامة على وجه
يحقق الصالح العام . ولما كان الموظفون هم عمال هذه المرافق فلزم
أن تكون للحكومة الحرية فى اختيار من ترى فيهم الأهلية لهذا
الغرض ، وفصل من يكون غير أهل لذلك . الثانى — أصل تشريعى
مستمد مما ورد بالأمر العالى الصادر فى ١٠ أبريل سنة ١٨٨٧ فى مادته
الثانية عشرة ، والأمر العالى الصادر فى ٢٤ من ديسمبر سنة ١٨٨٨
فى المادة الرابعة عشرة ، وبالفقرة الثانية عشرة من القانون رقم ٥
لسنة ١٩٠٩ بشأن المعاشات الملكية ، والمادة العشرين من المرسوم
بتأنيون رقم ٣٧ لسنة ١٩٠٩ الخاص بالمعاشات الملكية ، فقد أكدت هذه
القوانين حق الحكومة فى فصل الموظفين بأمر ملكى أو بقرار خاض من
مجلس الوزراء ، وأخيرا ما ورد بالمادة السابعة بعد المائة من القانون
رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ » .

٢ — وحين قرر المشرع هذا الحق الأصيل — والخطير فى الوقت
ذاته — قد أوردته شبه مطلق ، فلم يقيد الإدارة فى صدد استعماله
إلا بأن وضعه فى يد أعلى جهة إدارية فى الدولة : ومعلوم أن السلطة
الإدارية العليا فى النظام البرلمانى ، تتمثل فى مجلس الوزراء . أما فى
النظام الرئاسى فان رئيس الجمهورية هو السلطة الادارية العليا .
ولبذا فقد تقرر الحق فى مصر أولا لمجلس الوزراء حين غلب النظام

(١) وقد جمعت بين أكثر من نوع من الفصل ، حيث تقول : « الفصل
أو الغزل بحكم أو قرار تأديبى أو بقرار من رئيس الجمهورية » .

النبرلمانى ، ثم انتقل الحق الى رئيس الجمهورية تأثرا بالنظام الرئاسى الذى طبق فى مصر لأول مرة بمقتضى دستور سنة ١٩٥٦ ، وما يزال يترك طلبه فى الدساتير التى تلتها بدرجات متفاوتة .

وإذا كانت السلطة الادارية قد تقررت ونظمت بهدف تحقيق الصالح العام : فان هذا قيد ذاتى ، تقدره الادارة نفسها . ولكن المشرع لم يلزم الادارة بأن تفصح عن أسباب التجائها الى هذه السلطة . وهى اذا فصلت أحد الموظفين ، فانه يفترض قيام الفصل على سبب صحيح . ولما كانت القاعدة أن القرارات الادارية تخضع لمراقبة القضاء الادارى ، فان القضاء الادارى — الى ما قبل صدور دستور سنة ١٩٧١ — قد مر فى هذا الخصوص بمرحلتين :

المرحلة الأولى : وكان يراقب فيها قرارات الفصل غير التأديبى ، نيلغيا اذا ثبت قيامها على غير سبب أو اذا أساءت الادارة استعمال سلطتها . وكان يعوض بطبيعة الحال عن قرارات الفصل التى يحكم بانغائها . بل ووصل فى بعض أحكامه الى التعويض عن بعض قرارات الفصل غير التأديبى — بالرغم من حكمه بسلامتها ورفض الدعوى بطلب الفسائها — على أساس أنها صدرت فى وقت غير لائق ، أو بطريقة تصفية ، أو عرضت العدول المفصول لمخاطر لم تكن فى الحسبان ، أى على أساس المخاطر وتحمل التبعة (١) .

المرحلة الثانية : وفيها أخرج المشرع قرارات الفصل غير التأديبى من رقابة القضاء ، إذ أضفى عليها طابع أعمال السيادة ، وذلك بمقتضى قانون رقم ٣١ لسنة ١٩٦٣ الذى استبدل بنص المادة ١٢ من القانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ النص التالى « لا يختص مجلس الدولة بهيئة قضاء ادارى بالنظر فى الطلبات المتعلقة بأعمال السيادة . ويعتبر من قبيل أعمال السيادة قرارات رئيس الجمهورية الصادرة باحالة الموظفين

(١) تراجع التفاصيل فى الكتاب الثانى من هذا الطول ، فقد درسنا هذا الموضوع باستفاضة .

العموميين الى المعاش أو الاستيداع أو فصلهم بغير الطريق التأديبي (١) » .

وهكذا أصبح هذا الأمر متروكا لمطلق ترخص الإدارة . ويمثل ثغرة كبيرة في منطق الضمان الذي بدأ يطغى على تشريعات العاملين سواء في القطاع العام أو الخاص .

ولقد ارتفعت الصيحة ننادى بعدم دستورية مثل هذه التشريعات، وتطالب بتصحيح الوضع (٢) . وكان رأينا باستمرار ، أن هذه التشريعات على الصعيد النظري المحض غير دستورية ، وعلى الصعيد العملي ضارة . وقلنا في الطبعة قبل السابقة من هذا المؤلف (ص ٣٣٨) : أن الوضع الأمثل يقوم على ضرورة التوفيق بين اعتبارين متناقضين ، وإن كانا مشروعين ، وهما : حق العاملين في الطمأنينة والحماية من الأخطاء غير المقصودة أو التعسف ، والثاني حق الإدارة في التخلص ممن لا تريد التعاون معهم باعتبارها المسؤولة عن تحقيق المصالح العام . ويمكن التوفيق بين الاعتبارين عن طريق وصف وترتيب الوظائف العامة : فالذي لا شك فيه أن من الوظائف العامة ما يغلب عليه الطابع السياسي ، بحيث تكون الثقة في شاغلي هذا المنصب من انطلاقات السلطة التي تعين فيها . ولكن الأغلبية الكبرى من الوظائف العامة يغلب عليها الاعتبارات الفنية ، وتعتبر بمثابة مهنة يحق شاغلها أن يحتفظ بعمله ما دام لم يخطئ ، ومن حقه أن يطمئن لبقائه

(١) وبالرغم من هذا التعديل الذي أخرج الفصل غير التأديبي من بين القرارات التي يختص بها القضاء الإداري ، بقيت المادة الثامنة المحددة لاختصاص المجلس على حالها ، ومن بين الأمور التي أدرجتها في نطاق الاختصاص القضائي لمجلس الدولة « الطلبات التي يتقدمها الموظفون انعميون بلغاء للقرارات الإدارية الصادرة بأحالتهم الى المعاش أو الاستيداع أو فصلهم عن غير الطريق التأديبي » . ومع التسليم بمبدأ الانغاء الضمني ، فإن الصياغة المثلى تأتي مثل هذا الأمر .

(٢) في التفاصيل الكتاب الأول من هذا المجلد . ومع ملاحظة أن المؤتمر القومي الأول للاتحاد الاشتراكي قد طالب بتصحيح هذا الوضع ، واستقل موانع النقاضي التي ورد النص عليها في تقرير الميثاق .

فيها • ماذا أمكن حصر انوظائف ذات الطابع السياسى ، وصار طابعها معلوما للمواطنين ، فان من يقبل شغلها يقبل فى الوقت ذاته المخاطر التى يتعرض لها بفصله من قبل السلطة التى تعينه ، ولا يكون له حق انطمن أو المطالبة بتعويض ، لأنه قبل المنصب بعلاته • وفى مقابل هذا يلغى الفصل غير التأديبى نهائيا بالنسبة الى الوظائف غير ذات انطابع السياسى ، على ألا ينقل موظف فنى الى وظيفة ذات طابع سياسى الا برضائه « (١) »

وقد أخذ المشرع الفرنسى بمسلك من هذا القبيل : فقد أشارت المادة الثالثة من أمر سنة ١٩٥٩ بنظام انوظفين فى فرنسا الى لائحة تصدر لتحديد الوظائف التى تستقل الادارة بتعيين شاعليها وعزلهم دون اتباع الطريق التأديبى • وقد صدر مرسوم فى ٢١ مارس سنة ١٩٥٩ ، بتحديد هذه الوظائف « (٢) »

(١) طرحنا هذا الموضوع على الحلقة الثالثة فى القانون والمعلوم السياسية التى عقدها المجلس الأعلى لرعاية الفنون والآداب والمعلوم الاجتماعية ببغداد فى المدة من ٣ الى ٩ يناير سنة ١٩٦٩ ، وانتهت الحلقة فى حصوصه الى التوصية التالية :

توصية رقم ١٨ : « حصر حالات الفصل بغير الطريق التأديبى فى أضيق نطاق ، وبالنسبة الى وظائف ذات طبيعة سياسية معينة ، على أن تحدد هذه الوظائف بقانون ، ويصدر قرار الفصل مسببا ومن رئيس الدولة مع اجازة الطعن فيه » . وقد تجاوزت التوصية ما طالبنا به ، لأننا ما زلنا نؤمن أنه بعد أن تحدد الوظائف ذات الطبيعة السياسية ، فيجب أن يترك أمر شغلها لمجرد ترخص السلطة السياسية المختصة دون رقابة من القضاء ، بشرط ألا يشغل أحد مثل تلك المناصب الا برضائه الخالص ، فهو يقبل المنصب بعلاته .

(٢) تشمل تلك القائمة :

(أ) فى جميع الادارات : المفوضون العامون (Commissaires généraux) والمفوضون الكبار (hauts com.) ، والمفوضون والسكرتيرون العامون (secrétaires-généaux) والمديرون العامون ، ومديرو الادارات المركزية .

(ب) لدى الوزير الأول : السكرتير العام للحكومة ، المندوب العام للحكومة فى الجزائر (Délégué général du gouvernement en Algérie) السكرتير العام للادارة فى الجزائر ، السكرتيرون العامون فى الاقاليم ، =

٣ - التنظيم في ظل دستور سنة ١٩٧١ : لقد أخذ دستور سنة ١٩٧١ بالمبدأ (١) الذي شرحناه فيما سلف ، إذ تنص المادة ١٤ منه على ما يلي : « نوظائف العامة حق للمواطنين ، وتكليف للقائمين بها لخدمة الشعب ، وتفصل الدولة حمايتهم وقيامهم بأداء واجباتهم في رعاية مصالح الشعب . ولا يجوز فصلهم بغير الطريق التأديبي الا في الأحوال التي يحددها القانون » . وبهذا النص الدستوري أصبح الفصل بغير الطريق التأديبي وسيلة استثنائية محضة ، لا تستطيع الإدارة أن تلجأ اليها الا في الأحوال التي يحددها المشرع . واعمالاً لهذا الأصل الدستوري الجديد ، صدر القانون رقم ١٠ لسنة ١٩٧٢ ببيان شروط وأوضاع هذا النوع من انفصل . والمبادئ التي استحدثتها هذا القانون ، تسرى على العاملين بوظائف أجهزة الاداري للدولة ، والهيئات العامة ، والوحدات الاقتصادية التابعة للقطاع العام ، أي بالنسبة للخاضعين للقانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ والقانون رقم ٦١ لسنة ١٩٧١ (والقانونين اللذين حلا محلها) . وفيما يلي نعرض باختصار للأحكام التي استحدثها القانون المشار اليه :

= المديرون العامون والمديرون العالون بالنيابة
(directeurs généraux et directeurs de la délégation générale)

(ج) في وزارة الخارجية : رؤساء البعثات الدبلوماسية من درجة
سفير .

(د) في وزارة الداخلية : المحافظون والسكتريريون العامون لمحافظة
السين والشرطة .

(Secrétaires généraux des préfectures de la Seine et de police)
ومفتشو الإدارة العامة المنتدبون لمهمة غير عادية ، ومدير التفنيش العام بالإدارة ، وذلك مع عدم الأخلال بالنصوص المعمول بها ، والتي تحدد شروط تعيينهم .

(هـ) في وزارة التعليم : مديرو الأكاديمية (recteurs d'académie)
مع عدم الأخلال بالنصوص التي تحدد شروط تعيينهم .

(١) وكانت عضواً في اللجنة التي أعدت مشروع ، ودافعت عن وجهة النظر السابقة ، وأقرتها اللجنة الفنية ، وصدر الدستور متضمناً لأول مرة في مصر النص المشار اليه في المتن .

أولا — الحالات التى يجوز الفصل بغير الطريق التأديبى :

حدد المشرع أربع حالات يجوز فيها الالتجاء الى فصل العامل بغير الطريق التأديبى وهى :

١ — اذا أخل بواجبات الوظيفة بما من شأنه الاضرار الجسيم بالانتاج أو بمصلحة اقتصادية للدولة أو أحد الأشخاص الاعتبارية العامة .

٢ — اذا قامت بشأنه دلائل جدية على ما يمس أمن الدولة وسلامتها .

٣ — اذا فقد أسباب الصلاحية للوظيفة التى يشغلها لغير الأسباب الصحية ، وكان من شاغلى وظائف الإدارة العليا .

٤ — اذا فقد الثقة والاعتبار ، وكان من شاغلى وظائف الإدارة العليا .

ويتبين من استعراض هذه الحالات الأربع . أن اثنتين منها تشملان جميع الموظفين . وهما المنصوص عليهما فى الفقرتين الأولى والثانية . وأن الحالتين الثالثة والرابعة مقصورتان على شاغلى وظائف الإدارة العليا .

والحالتان الشاملتان ترجعان الى سبب اقتصادى وهو « الاضرار الجسيم بالانتاج أو بمصلحة اقتصادية عامة » والى سبب يتعلق « بأمن الدولة وسلامتها » . وهذان السببان من الخطورة والوضوح بحيث تعتبران جرائم جنائية لا مجرد جرائم تأديبية . ولهذا فان الالتجاء فى خصوصهما الى الفصل بالطريق غير التأديبى يصبح محل نظر ، اذ فى الطريق الأصلى ما يفنى عن الطريق الاستثنائى ، لا سيما وأن فى وسع الدولة أن تلجأ الى الايقاف أو الحبس الاحتياطى . وكثيرا ما تكون المظاهر خداعة كما ثبت من تجارب الماضى ، لا سيما وأن من

بتوافر فيه أحد السببين لا بد من متابعتة جنائيا في معظم الأحوال ؛ ولا بد من عقابه تأديبيا . وكثيرا ما يكون الفصل بغير الطريق التأديبي وسيلة لتلافى العقاب التأديبي لخطورة آثاره ، اذ يؤدي الى حرمان المفصول من التعيين قبل مضي أربع سنوات ، ولهذا يفضل بعضهم الاستقالة على المحاكمة التأديبية .

أما الحالتان المقصورتان على شاغلي وظائف الادارة العليا ؛ وهما « فقد أسباب الصلاحية للوظيفة » و « فقد الثقة والاعتبار » فانعيب فيهما التعميم ، لأن بعض وظائف الادارة العليا تعتبر من قبيل 'المهنة' ؛ ومن ثم فيجب أن يكفل لشاغلها الضمان .

والواقع أن القانون رقم ١٠ لسنة ١٩٧٢ قد قام على غير الأساس الذي ينادى به الفقهاء : فحق الدولة يجب أن يكفل في الاستغناء عن شاغلي بعض الوظائف ذات الطابع السياسي . وهذا هو المقرر في كثير من دول العالم ، لأن شغل الوظيفة السياسية يخضع لاعتبارات يجب أن يبعد عنها القضاء . وعلى شاغلي المنصب أن يعلم مقدما أن مصيره معلق برضاء السلطة السياسية التي تعينه . ولهذا فان الدول التي تتأخذ بهذا الأسلوب ، تحدد الوظائف ذات الطابع السياسي مقدما ، حتى يشغلها المواطن وهو على بينة من أمره ، ويتلقى المنصب بخيره وشره . فاذا فصل ، فلا يحق له الشكوى للقضاء . ولقد طالبنا ومازلنا باتباع هذا الأسلوب . أما اطلاق سلطة الفصل بغير الطريق التأديبي لتشمل وظائف غير سياسية فانه لا يستقيم لا مع صالح المرفق أو لا مع مبادئ سيادة القانون .

ثانيا — الاختصاص بالفصل غير التأديبي وضماناته :

الترم القانون رقم ١٠ لسنة ١٩٧٢ ذات المبدأ المقرر من قبل ، فقصر الفصل غير التأديبي على رئيس الجمهورية ، بناء على اقتراح الوزير المختص . ولكنه استحدث ضمانات لم يسبق تقريرها في الماضي وهي :

١ - سماع أقوال العامل : وهي ضمانه فعالة عملا ، لأن بعض حالات الفصل غير التأديبي التي تمت في الماضي قامت على شبهات غير حقيقية . ولهذا سحب رئيس الجمهورية بعض قرارات الفصل غير التأديبي بعد أن تكتسفت له الحقائق فيما بعد . وسماع أقوال العامل يتطلب ضمنا أن يواجه بما هو منسوب اليه ، وابداء وجهة نظره . ووفقا للنص . لا يستطيع الوزير المختص أن يقتصر على رئيس الجمهورية فصل العامل بغير الطريق التأديبي الا بعد سماع أقواله .

٢ - أن يكون قرار الفصل مسبيا : وهذا الضمان هو السد المانع ضد التعسف ، لأن قرارات الفصل بالطريق غير التأديبي تخضع الآن لرقابة القضاء . والتسبب ييسر مهمة القاضي في الرقابة الى أقصى حد . وهذا الشرط يدعونا للتساؤل مرة أخرى عن جدوى الفصل بالطريق غير التأديبي ، لأن ما يميزه أن الادارة - كانت غير ملزمة بالتسبب . أما الآن ، فإن الفصل غير التأديبي قد أصبح فصلا تأديبيا بطريقة سريعة . ووفقا للقواعد العامة ، اذا قام القرار على أسباب مينة ثبت فسادها ، فإن القضاء الإداري يلغيه .

٣ - الفصل بالطريق غير التأديبي لا يخل بحق العامة المفصول في المعاش أو المكافأة والفصل بالطريق التأديبي قد يؤدي الى حرمان العامل من ربح معاشه أو مكافأته .

٤ - لا يجوز الالتجاء الى الفصل بغير الطريق التأديبي « اذا كانت الدعوى بطلب الفصل قد رفعت أمام المحكمة التأديبية » وهذا شرط غامض ، فلم أخذنا بحرفيته لاقتصر تطبيقه على حالة طلب النيابة الادارية توقيع عقوبة الفصل ، وعدم الاعتداد به لو طلبت النيابة الادارية توقيع أية عقوبة أخرى . ولكننا نرى أن المقصود بانشرط ألا يكون العامل المطلوب فصله مقدما الى المحاكمة التأديبية عن الأفعال التي يجوز من أجلها فصله بغير الطريق التأديبي أما كانت العقوبة التي طلبت النيابة الادارية توقيعها ، والا لانتهينا الى نتيجة غير مستساغة ، وهي أن العامل الذي تطلب النيابة من المحكمة

التأديبية فصله يكون أكثر حماية من زميله الذى لا تطلب له النيابة الادارية هذه العقوبة .

٥ — خضوع القرارات الجمهورية بالفصل غير التأديبى لرقابة القضاء : وهذه الضمانة هى عودة الى التقاليد التى كانت مستقرة فى القضاء قبل صدور القانون رقم ٣١ لسنة ١٩٦٣ والذى أضاف على هذه القرارات صفة عمل السيادة تشريعيا . ولقد قضت المحكمة العليا بعدم دستورية هذا القانون ، كما ألغاه المشرع صراحة بمقتضى القانون رقم ١٠ لسنة ١٩٧٢ (١) . وهذا الالغاء كاشف ، لأن هذا القانون فقد قيمته منذ صدور حكم المحكمة العليا المشار اليه . وقد نصت المادة الثالثة من القانون المشار اليه على أنه : « يختص مجلس الدولة بهيئة قضاء ادارى — دون غيره — بالفصل فى الطلبات التى يقدمها العاملون بأحدى وظائف الجهاز الادارى للدولة أو الهيئات والمؤسسات العامة ووحداتها الاقتصادية ، بالظن فى القرارات النهائية الصادرة بالفصل بغير الطريق التأديبى طبقا لهذا القانون . وتكون له فيها ولاية القضاء كاملة ، على أن يتم الفصل فى الدعوى خلال سنة على الأكثر من تاريخ رفعها . ويجوز للمحكمة — بالنسبة لقرارات الفصل الصادرة أثناء قيام حالة الطوارئ ، وللأسباب التى ترى أن المصلحة العامة تقتضيها — أن تحكم بالتعويض اذا كان له مقتضى بدلا من الحكم بالغاء القرار المطعون فيه » . وهذه المادة قد احتوت على أحكام

جديدة منها :

(١) أنها سمحت للمعاملين بالوحدات الاقتصادية التابعة للمؤسسات العامة ، أى شركات القطاع العام وجمعياته ، بأن يرفعوا الدعوى بالالغاء والتعويض عن القرارات انصارية بفصلهم بغير الطريق التأديبى ، مع أنهم ليسوا موظفين عموميين كما رأينا ، فكان المشرع قد ربط الاختصاص بطبيعة القرار لا بصفة رافع الدعوى .

(١) تنص المادة الرابعة من هذا القانون على ما يلى : « يلغى القرار بقانون رقم ٣١ لسنة ١٩٦٣ فيما تضمنه من اعتبار القرارات الصادرة من رئيس الجمهورية بلحالة الموظفين الى المعاش أو الاستيداع أو فصلهم بغير الطريق التأديبى من أعمال السيادة » .

(ب) حدد المشرع لمجلس الدولة مدة سنة للفصل في النزاع .
والمستقر أن تحديد هذه المدد يكشف عن رغبة المشرع في سرعة الفصل
في القضايا ، ولكن لا يترتب على انقضاء المدة زوال الاختصاص .

(ج) خولت المادة القاضي أن يقتصر على الحكم بالتعويض في
بعض الصور ، وهو عود بطريق غير مباشر الى التحصين الضمني
لبعض القرارات ضد قضاء الالغاء ، مما يتنافى مع نص المادة ٦٨ من
الدستور الدائم ، والتي قضت صراحة بأنه « يحظر النص في القوانين
على تحصين أى عمل أو قرار ادارى من رقابة القضاء » ورقابة الالغاء
رئاسة أصيلة وتمثل التعويض العيني . وبالتالي لا يملك القاضي
دستوريا أن يمتنع عن الالغاء اذا ما ثبت له عدم شرعية القرار المطعون
فيه ، والا ارتكب جريمة انكار العدالة .

واذا كان المشرع قد أطلق حرية الادارة في الالتجاء الى الفصل
بغير الطريق التأديبي قبل سنة ١٩٧١ على التفصيل السابق ثم عاد
رحدد لها أسبابا معينة ، فان الادارة ، قد تلجأ الى الفصل غير
التأديبي مدفوعة بأسباب تأديبية . بل ان المشرع نفسه قد أفصح عن
هذا المعنى صراحة في المادة ١٦ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨
حيث تقول : « اذا أسفر التحقيق عن وجود شبهات قوية تمس كرامة
الوظيفة أو النزاهة أو الشرف أو حسن السمعة جاز لمدير النيابة
الادارية اقتراح فصل الموظف بغير الطريق التأديبي . ويكون الفصل
في هذه الحالة بقرار من رئيس الجمهورية بناء على عرض من الوزير
أو الرئيس المختص » . وكان المشرع يقدر بهذا النص ، أن المحاكمة
التأديبية لن تصل الى أكثر من الفصل ، مع تعريض سمعة الموظف
— وربما سمعة الادارة التي يتبعها — للمهانة ، لا سيما اذا كانت
الجرائم التأديبية تمس الأخلاق . ومع التسليم بنبل هذه الاعتبارات ،
فقد ثبت لدينا عملا في بعض الحالات أن بعض الموظفين الشرفاء قد
فصلوا بهذا الطريق خطأ ، لمجرد شبهات قوية ثبت بعد ذلك فسادها .
ومن ثم فاننا نفضل ألا يلجأ الى هذا الطريق الا اذا كانت الجرائم
منسار اليها ثابتة قبل الموظف بطريقة لا تقبل الشك . أما في غير هذه

الحالة فاننا نفضل تخيير الموظف بين الاستقالة أو الاستمرار في الاجراءات التأديبية وهو ما تفعله بعض الادارات •

وواضح أن الفصل غير التأديبي ، حتى ولو تم لسبب يدخل في نطاق التأديب ، فإنه يخرج عن مجال النظام التأديبي ، سواء من حيث الاجراءات المتصلة بمواجهة الموظف بما هو منسوب اليه ، أو بسماع دفاعه ، أو بتسبيب القرار ، أو فيما يختص بحق الطعن فيه أمام القضاء •

٤ — ولما كان الفصل غير التأديبي لا يعتبر عقوبة تأديبية — حتى لو تم لسبب تأديبي — فإنه لا يتقيد باجراءات التأديب ولا بأحكامه • وقد رتب القضاء الادارى على ذلك نتيجتين هامتين :

الاولى : أن الادارة حرة اذا بدأت اجراءات التأديب ضد الموظف ، أن تصرف النظر عنها وتفصله فصلاً غير تأديبي • واذا استعملت الادارة هذا الحق ، فلا يصح القول « بأن الادارة اعتدت على السلطة القضائية وصادرت اختصاصها ... » وغنى عن البيان أن كلاً من الفصل التأديبي وغير التأديبي له نطاقه القانوني الخاص به ، ووصفه الذى يتميز به ، فلا تمنع المحاكمة التأديبية ... جهة الادارة من استعمال حقها في الفصل بغير الطريق التأديبي متى قام سببه المبرر له .. ولا يعتبر ذلك اعتداء من جهة الادارة على السلطة القضائية ... لأن الفصل غير التأديبي ليس جزاء ، وانما هو اجراء خوله القانون لها لابعاد من لم تر فيهم الصلاحية للقيام بأعباء الوظيفة العامة أو من قامت بهم حالة تجعلهم غير أهل لشرف الانتماء اليها « (المحكمة الادارية العليا في ٢٢ ديسمبر سنة ١٩٦٢ س ٨ ، ص ٣١٥) •

الثانية : أنه يمكن الجمع بين العقوبة التأديبية وبين الفصل غير التأديبي ، ولا يعتبر ذلك خروجاً على قاعدة عدم تعدد العقوبات عن ذات الفعل التى سبق شرحها (حكم المحكمة الادارية العليا المشار ذات الفعل التى سبق شرحها) (م ٢٤ — قضاء التأديب)

انيه في الفقرة السابقة ، وحكمها الصادر في ١٦ ديسمبر سنة ١٩٦٧ ،
س ١٣ ، ص ٢٨٣) .

٥ - ويندرج في نطاق الفصل غير التأديبي الفصل استنادا الى
بعض القوانين أو المراسيم الاستثنائية ، كمراسيم التطهير التي
أجازت للإدارة التخلص من بعض العناصر غير المنتجة أو التي
لا تتماشى مع السياسة الجديدة . وبهذا المعنى قضت محكمة القضاء
الإداري في ٤ نوفمبر ١٩٥٧ (س ١٢ و ١٣ ص ١١) بأن فصل
الموظفين وفقا لأحكام المرسوم بقانون رقم ١٨١ لسنة ١٩٥٢ لا يجعل
الفصل بمثابة العقوبة ، ومن ثم لا يحرم الموظف من حقه في المعاش
أو المكافأة . وقد قضى كل من دستور سنة ١٩٧١ والقانون رقم ١٠
سنة ١٩٧٢ على هذا التقليد على التفصيل السابق .

٢ - § الاحالة الى الاستيداع

١ - وهي حالة وسط بين الخدمة الكاملة وبين الفصل ، اذ يبعد
الموظف المحال الى الاستيداع عن عمله كلية لمدة محددة ، ثم يتقرر
مسيره بصورة باتة في نهاية المدة .

ولم يطبق نظام الاستيداع بالنسبة الى موظفي الدولة عند
صدور القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ . ولكن عدل هذا القانون فيما بعد
بمقتضى القانون رقم ٢٣٧ لسنة ١٩٥٩ الذي أدخل نظام الاستيداع
بالنسبة الى موظفي الدولة الخاضعين له (١) . ثم أعيد النص على
أحكام الاستيداع في قانون العاملين المدنيين رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ في
الفصل العاشر من القانون الثاني على النحو التالي :

(١) ولكن نظام الاحالة الى الاستيداع كان معروفا قبل ذلك بالنسبة
الى فئات أخرى من الموظفين : مثل هيئات التمثيل الدبلوماسي (مرسوم
١٩٢٥/١٠/٢) وهيئة الشرطة (القانون رقم ٢٣٤ لسنة ١٩٥٥) والقوات
المسلحة (القانون رقم ٩٧ لسنة ١٩٥٧) .

م — ٧٣ : « يجوز إحالة العامل المعين على وظيفة دائمة الى الاستبداع في الأحوال الآتية : ١ — اذا طلب العامل ذلك لأسباب يكون تقديرها موكولا الى رئيس الجمهورية • ٢ — لأسباب تتعلق بلصالح العام • ويصدر قرار الاحالة الى الاستبداع من رئيس الجمهورية » •

م — ٧٤ : « يحتفظ العامل المحال الى الاستبداع بمرتبه بصفة شخصية لمدة أقصاها ثلاثة أشهر • ويجوز أن يصدر خلال هذه المدة قرار من رئيس الجمهورية بتعيين العامل في أية وظيفة عامة أخرى بمرتبه ، فاذا انقضت هذه المدة ولم يعين في وظيفة أخرى اعتبر محالا الى الاستبداع وفقا للنظام المنصوص عليه في المادة التالية » •

م — ٧٥ : « مدة الاستبداع أقصاها سنتان من تاريخ قرار الاحالة يجوز إعادة العامل خلالها الى الخدمة أو نقله الى وزارة أخرى والا اعتبرت خدمة العامل بعد هذه المدة منتهية •

وتعتبر الوظيفة التي كان يشغلها العامل شاغرة بمجرد إحالته الى الاستبداع ، ويصرف له بعد انقضاء الثلاثة شهور المنصوص عليها في المادة السابقة نصف مرتبه فقط من وفور الباب الأول من ميزانية الوزارة أو الهيئة التي يتبعها • وللعامل خلال هذه المدة أن يقوم بأي عمل لحسابه الخاص أو لدى الغير • وللعامل المحال الى الاستبداع الحق في طلب إحالته الى المعاش وفقا لأحكام قانون المعاشات العامل به • وتخصب مدة الاستبداع في المعاش ويستقطع عنها احتياطي المعاش خلال هذه المدة على أساس ضم المدة الباقية لبلوغه سن المعاش لا تجاوز سنتين » •

م — ٧٦ : « في الحالات التي يعاد العامل فيها الى الخدمة بقرار من رئيس الجمهورية تحدّد أقدميته في الجهة التي أحيل منها الى الاستبداع على الوجه الآتي : (أ) اذا كانت الاحالة الى الاستبداع بناء على طلب العامل يعاد العامل الى وظيفته وأقدميته

الأصلية أو في الوظيفة التي رقى إليها زملاؤه إذا رأت السلطة التي تملك الاعادة الى الخدمة ذلك . ولا تصرف أية فروق عن مدة الاستيداع . (ب) اذا كانت الاحالة الى الاستيداع لغير ذلك وأعيد العامل للخدمة قبل مضي سنة من تاريخ الاحالة ، حددت وظيفته وأقدميته على الوجه المبين في الفقرة السابقة .

أما اذا جاوزت مدة بقاءه في الاستيداع سنة ، فيعاد في وظيفته التي كان بها عند احالته الى الاستيداع ، على أن يوضع أمامه عدد من العاملين مائل للعدد الذي كان يسبقه عند احالته للاستيداع » .

ثم أعاد المشرع تنظيم أحكام الاستيداع ، وعدل فيها بصورة جذرية ، في قانون العاملين رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ في المادتين ٦٨ و ٦٩ على النحو التالي :

مادة ٦٨ : « يجوز احالة العامل الى الاستيداع لمدة أقصاها سنتان لأسباب تتعلق بالصالح العام .

ويصدر بالاحالة الى الاستيداع وتحديد مدته قرار من رئيس الجمهورية . ويستحق العامل المحال الى الاستيداع أجره الأساسي بالكامل لمدة ثلاثة شهور ، ونصف هذا الأجر لباقي المدة .

ويجوز للعامل خلال مدة احالته الى الاستيداع أن يقوم بأى عمل لحسابه الخاص أو لدى الغير .

ويجوز له طلب احالته الى المعاش وفقا لأحكام قانون المعاشات العامل به ، على أن تحسب مدة الاستيداع ضمن المدة المحسوبة في المعاش ، ويؤدى فيها احتياطي المعاش ، وتسوى حالته على أساس ضم المدة الباقية لبلوغه سن الاحالة الى المعاش بحيث لا تتجاوز سنتين . وفي هذه الحالة يعامل معاملة المفصولين بقرار من رئيس الجمهورية أو بسبب الفاء الوظيفة أو الوفر » .

مادة ٦٩ : « يجوز للسلطة المختصة خلال مدة الاستيداع إعادة العامل الى العمل في ذات الجهة التي كان يعمل بها أو في جهة أخرى . وفي جميع الأحوال يعود العامل المحال الى الاستيداع الى عمله بانقضاء المدة المحددة للاستيداع ما لم تنته خدمته طبقا للأوضاع المنصوص عليها في المادتين ٥٨ و ٧٠ »

وفي حالة اعادته الى الخدمة طبقا للأحكام السابقة ، يحدد أجره وقتئذ الوظيفية وأقدميته فيها بافتراض استمراره في عمله ، مع عدم صرف فروق عن الماضي » .

وقد جرى المشرع على أن يحيل الى أحكام الاستيداع المقررة بالنسبة الى العاملين الحكوميين في نظام العاملين في القطاع العام ، سواء في اللائحة الملغاة أو في القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٧١ . فقد نصت عليه كلا من المادة ٧٤ من اللائحة الملغاة ، والمادة ٦٣ من القانون المشار اليه .

وحين أصدر المشرع القانونين رقمي ٤٧ لسنة ١٩٧٨ و ٤٨ لسنة ١٩٧٨ أسقط منهما نظام الاستيداع . ولكنه سرعان ما عدل القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ ، وأعاد نظام الاستيداع تحت تسمية جديدة هي « نظام منح الأجازة » وذلك بمقتضى التعديل الصادر في يوليو سنة ١٩٨٣ ، والذي أضاف الى القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ المادتين ٣٥ مكررا و ٣٥ مكررا (أ) : كما عدل في بعض أحكام النظام :

أولا - أسباب منح الأجازة ومدتها : لم يذكر المشرع في التعديل الجديد أسباب منح الأجازة ، فتركها لترخص الإدارة ، وإن كانت المادة ٣٥ معدلة قد ذكرت بعض حالات منح الأجازة وهي :

(أ) بالنسبة للعامل الذي يقدم عنه تقريران سنويان متواليان بمرتبة ضعيف : فإن لجنة شؤون العاملين بالخيار بين نقله الى وظيفة أخرى اذا تبين لها أنه صالح للعمل فيها ، وبين أن تقترح فصله من

الخدمة اذا تبين لها أنه غير صالح للعمل في أية وظيفة من ذات وظيفته
بضريقة مرضية ، أو منحه الأجازة •

(ب) ويجوز بقرار من رئيس مجلس الوزراء منح العاملين شاغلي
الوظائف العليا أجازة اذا ثبت من واقع بيانات تقييم أدائهم المودعة
بملف خدمتهم أن أداءهم لأعمال وظائفهم اقل من المستوى المطلوب ،
وذلك بقاء على توصية لجنة تشكل برئاسة الوزير المختص أو المحافظ
أو رئيس مجلس ادارة الهيئة العامة بحسب الأحوال ، وعضوية اثنين
من العاملين بالوزارة أو المحافظة أو الهيئة ممن يسبقون العامل المقترح
منحه أجازة في أقدمية الوظيفة • فاذا لم يوجد اثنان يسبقان العامل
في أقدمية الوظيفة ، اكتفى برأى الوزير أو المحافظ أو رئيس مجلس
ادارة الهيئة •

ثانياً — وضع الموظف أثناء فترة الأجازة (الاستيداع) : وهو
وضع انتقالي ، يتحدد في ضوء الاعتبارات التالية :

١ — مدة الاجازة القصوى سنتان • ولكن المادة ٣٥ مكررا الجديدة
اشتطت ألا تقل المدة عن سنة •

٢ — يمنح العامل المحال الى الاجازة مرتبه الاساسي بصسفة
شخصية لمدة أقصاها ثلاثة أشهر ، ويمنح بعدها نصف المرتب طيلة
مدة الأجازة •

٣ — للعامل خلال تلك الفترة أن يقوم بأى عمل خاص لحسابه
أو لدى الغير •

ثالثاً — نهاية الأجازة : تنتهى بصور مختلفة على النحو التالى :

١ — يجوز أن يعود العامل الى عمله بعد انقضاء عام من تاريخ
منح الأجازة • ويجب أن يعود بعد انقضاء عامين الى وظيفته الأصلية

بذات الحالة التى كان عليها من حيث الدرجة والمرتبة ♦ وتحدد أقدميته على أساس أن يوضع أمله عدد من العاملين مماثل للعدد الذى كان يسبقه عند حصوله على الإجازة أو جميع الشاغرين لدرجة الوظيفة عند عودته أيها أقل •

٢ — إذا حصل العامل بعد عودته من الإجازة الاجبارية في تقرير الكفاية التالى مباشرة على مرتبة ضعيف ، أو ثبت أن أدائه لأعماله أقل من المستوى المطلوب ، يفصل من الخدمة في اليوم التالى لاعتبار التقرير أو بيان التقييم نهائيا •

٣ — في جميع الأحوال يفصل العامل من الخدمة إذا توافرت فيه شروط منح الإجازة بعد عودته الى وظيفته •

٤ — وللعامل الذى منح إجازة اجبارية أن يطلب إحالته الى المعاش ، ما لم يكن محالا الى المحاكمة التأديبية •

ويتبين من هذه الأحكام أن نظام الإجازة الاجبارية (الاستيداع) أقرب الى الفصل منه الى الاحتفاظ بالوظيفة • ولهذا فاننا نرى ان الدولة لا تسأل عن أعمال الموظف أثناء الإجازة ، والتي قد تلحق ضررا بالغير لأنه مسموح له بالعمل الخاص أو لدى الغير ، ومعنى ذلك أن الدولة تفقد سلطة التوجيه والرقابة عليه ، وهما مناط مسئولية الادارة عن أعمال الموظفين •

٢ — ويجرى القضاء على أن الاحالة الى الاستيداع أو منح الإجازة الاجبارية ، لا يعتبر عقوبة تأديبية ، ولو أن الادارة كانت تلجأ اليها لأسباب تأديبية ، كما هو الشأن في خصوص الفصل غير التأديبي • ولهذا كان يمكن الجمع بين قرار الاحالة الى الاستيداع ، وبين أية عقوبة تأديبية أخرى لا تتعارض معه كالفصل التأديبي •

٣ — ولعل أدق ما يثيره الاستيداع (نظام منح الإجازة) ، هو النظام التأديبي الذى يخضع له العامل المحال الى الاستيداع أثناء

فترة الاستيداع أو الأجازة الاجبارية ، نظرا لطبيعة العلاقة بين الموظف وبين الحكومة في خلال تلك الفترة • فالموظف المحال الى الاستيداع لم تنقطع صلته بالدولة ، وهو يستطيع أن يعود الى وظيفته خلال فترة الاستيداع ، كما أن فترة الاستيداع تصب في المعاش ، ويستقطع عنها احتياطي المعاش ^(١) • ولكن الموظف المحال الى الاستيداع تكف يده عن عمله ، وتعتبر وظيفته شاغرة بمجرد احالته الى الاستيداع • ومن ثم يجوز أن تشغل بغيره • وهو يتقاضى مرتبه كاملا لمدة ثلاثة أشهر ثم يخفض مرتبه الى النصف بعد ذلك • وفي مقابل هذا التخفيض أجيز له — على خلاف الأصل — أن يعمل « بأى عمل لحسابه الخاص أو لدى الغير » ومعنى ذلك أنه يتحرر الى حد كبير من سلطان الدولة عليه • والمشرع حين نظم الاستيداع لم يشر الى العقوبات التي يمكن أن توقع على الموظف المحال الى الاستيداع اذا اكتشفت أخطاء كان قد ارتكبها قبل احالته الى الاستيداع ، أو اذا ارتكب أثناء فترة الاستيداع مخالفة لواجب يلزم الموظف بعد ترك الخدمة ، كواجب عدم افشاء الأسرار •

ولقد كان رأينا في ظل التنظيم القديم للاستيداع ، أن نظام الاستيداع أقرب الى ترك الخدمة منه الى ممارستها ، لأنه كان ينتهى بترك العمل عقب مدة العامين اذا لم يعد الموظف الى عمله أو الى عمل آخر ، قبل نهاية العامين • أما في ظل النظام الذى أخذ به القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ وتعديل يوليو سنة ١٩٨٣ فان الاستيداع أو منح الأجازة هو أقرب الى الأجازة الاجبارية ، لأن الدولة ملزمة — كما ذكرنا — باعادة العامل المستودع الى العمل في نهاية العامين اذا لم يعد قبل ذلك • وعلى هذا الأساس فان الموظف المحال الى الاستيداع ، يتحدد وضعه التأديبي في نهاية العامين : فإذا ترك الخدمة قبل نهاية المدة باختياره ، فانه يعاقب تأديبيا كما يعاقب الموظف الذى تنتهى

(١) ولقد أحدث المشرع في قانون العاملين رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ تغييرا جنريا في طبيعة الاستيداع ، إذ جعله فترة مؤقتة ، تنتهى حتما بمسودة العامل الى عمله ما لم يطلب تسوية حالته في خلال فترة السنتين ، وهو ذات النظام الذى احتفظ به القانون الجديد كما رأينا •

صلته بالدولة لأي سبب من الأسباب المعروفة . أما اذا عاد الى العمل فإنه يخضع للنظام التأديبي المقرر للوظيفة التي يعود اليها .

٣ - § فصل من لا يؤدي فترة التمرين بنجاح

١ - تخضع نظم التوظيف العامل المعين لأول مرة لفترة اختبار للتأكد من صلاحيته لمقتضيات الوظيفة عملا ، بعد أن يثبت الصلاحية نظريا باستيفاء مسوغات التعيين . وتختلف مدد فترات الاختبار بحسب نوع الوظيفة . ولقد كانت تلك الفترة « لمدة سنة على الأقل وستين على الأكثر » في ظل القانون رقم ٢١٠ (م - ١٩) . ولكن المشرع جعل تلك المدة سنة في المادة ١٥ من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ ، ثم أنقصها الى ستة أشهر في القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ . وفي القانون الحالي رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ اذ تنص المادة ٢٢ منه على أن « يوضع المعينون لأول مرة تحت الاختبار لمدة ستة شهور من تاريخ تسلمهم العمل ، وتقرر صلاحيتهم خلال مدة الاختبار ٥٠٠ » (١) .

والمسلم به أن الادارة تمارس اختصاصا تقديريا بالنسبة الى الموظف خلال فترة الاختبار ، بحيث يكون لها أن تقرر فصله اذا ثبت لها عدم صلاحيته لشغل المنصب ، وذلك بعد اتباع الاجراءات التي تقررها المشرع في هذا الصدد . فاذا تقرر فصل العامل الموضوع تحت الاختبار لعدم صلاحيته أو نقله الى وظيفة أخرى لذات السبب ، فإن ذلك لا يعتبر من قبيل العقوبات التأديبية ، بل امعالا للمركز النظامي للموظف .

٢ - ولقد أكد القضاء الاداري الأحكام السابقة وفصلها . ومن

(١) تعاليمها المادة ١٨ من قانون العاملين بالقطاع العلم ونصها : « يوضع العامل المعين لأول مرة تحت الاختبار لمدة ستة اشهر من تاريخ تسلمه العمل ، وتقرر صلاحيته في خلال مدة الاختبار ونفسا للنظام الذي يقرره مجلس الادارة ، ويستثنى من ذلك المعينون في الوظائف العليا . ولا يجوز وضع العامل تحت الاختبار أكثر من مرة واحدة » .

ذلك - على سبيل المثال - حكم المحكمة الادارية العليا الصادر في ١١ مايو سنة ١٩٦١ (س ٦ ص ٩٩٠) والذي يقرر المبادئ التالية :

(أ) ان فصل الموظف لعدم الصلاحية خلال فترة التمرين يندرج في نطاق السلطة التقديرية للإدارة « ... وهذا من الملاءمات المتروكة لتقديرها بما لا معقب عليها فيه ، ما دام قرارها قد تجرد من الغرض ، وخلا من عيب اساءة استعمال السلطة ، فلم تستهدف به سوى وجه المصلحة العامة » .

(ب) للإدارة « أن تكون عقيدتها واقتناعها في هذا الشأن بحسب وجدانها مما يتوافر لديها من عناصر أو شواهد أو قرائن أحوال أو وقائع أو أدلة اثبات ما دامت تستمدها من أصول صحيحة لها وجود في الواقع أيا كانت وسائل الاثبات التي تفضي بها الى هذا التقدير والاقتناع دون الزام عليها من القيام بأن تجرى تحقيقا على رجة معين مرسوم أو أن تقوم باستجواب أو مواجهة أو سماع شهود . ولا رقابة ولا تعقيب عليها فيما تكون منه عقيدتها واقتناعها أو ما تنتهي اليه من تقدير في هذا الخصوص » .

(ج) اذا كانت قد وقعت عقوبات على الموظف خلال فترة الاختبار ، لأخطاء مسلكية ارتكبها ، فان فصله لعدم الصلاحية بعد ذلك « .. لا يعتبر ازدواجا للعقوبة المحكوم عليه بها من مجلس النقاب » .

وما تزال المحكمة الادارية العليا تؤكد هذه المبادئ في أحكامها الحديثة . ومن ذلك حكمها الصادر في ١٩٨٠/٦/٢٨ (مجموعة المبادئ ، ص ٢٤٤) وفيه تعيد التأكيد بأن انتهاء خدمة المسامل لثبوت عدم صلاحيته خلال فترة الاختبار ، لا يكفى وحده للقول بأن جهة الادارة قد قصدت تأديبه اذ ليس ثمة ظروف وملابسات أخرى تقطع في تحول جهة الادارة عن مجال تقدير مدى صلاحية العامل خلال فترة الاختبار للاستمرار في الخدمة ، الى مجال تأديبه ، باستهدافها مجرد النكايه به .

٣ - وشييه بالحالة السابقة ، عدم موافقة السلطة المختصة على مد العمل بمعد الاستخدام بعد انتهاء المدة المخصصة فيه ، فان ذلك لا يعد فصلا تأديبيا « ٠٠٠ لأن علاقة الموظف بوظيفته قد انتهت بانتهاء المدة المسماة في عقد استخدامه ، ذلك أن الوزير عندما يصدر قرارا بعدم تجديد العقد لا يمارس سلطة تأديبية ، وانما يمارس سلطة التعيين في الوظيفة من جديد بعد انتهاء المدة المسماة في عقد الاستخدام . ولا سبيل للمدعى في هذه الحالة لالزامه على اعادة تعيينه لأن سلطته في ذلك اختيارية يستعملها بما يراه محققا للمصلحة العامة » .

٤ - نتائج تقارير الكفاية السيئة

١ - رتب المشرع نتائج بالغة الخطورة على تقارير الكفاية السيئة التي تقدم عن العاملين . وقد أوضحت هذه النتائج المادتان ٣٣ و ٣٤ من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ على النحو التالي :

م - ٣٣ : « يحرم العامل المقدم عنه تقرير سنوي واحد بدرجة ضعيف أو تقريران متتاليان بدرجة دون المتوسط من أول علاوة دورية ومن الترقية في العام المقدم فيه التقرير » .

م - ٣٤ : « العامل الذي يقدم عنه تقريران سنويان متتاليان بتقدير ضعيف ، يحال الى لجنة شؤون العاملين . فاذا تبين لها من فحص حائته أنه أكثر ملاءمة للقيام بوظيفة أخرى في ذات الدرجة ، قررت نقله اليها بدرجته ومرتبته . أما اذا تبين للجنة بعد تحقيقها أنه غير قادر على العمل في أية وظيفة بطريقة مرضية ، اقترحت فصله من الخدمة مع حفظ حقه في المعاش أو المكافأة . وترفع اللجنة تقريرها للوزير لاعتماده . فاذا لم يعتمده أعاده للجنة مع تحديد الوظيفة التي ينقل اليها العامل . فاذا كان التقرير التالي مباشرة بتقدير ضعيف ، يفصل من الخدمة في اليوم التالي لاعتبار التقرير نهائيا ، مع حفظ حقه في المعاش أو المكافأة » .

وقد أدخل المشرع بعض التعديلات الجزئية على هذه الأحكام في قانون العاملين رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ على النحو التالي :

مادة ٤٠ : « يحرم العامل المقدم عنه تقرير سنوى واحد بدرجة ضعيف أو تقريران متتاليان بدرجة دون المتوسط من العلاوة الدورية ومن الترقية في السنة التالية لتلك المقدم عنها التقرير • ولا يقترب الأثر السابق إذا ما تراخى وضع التقرير عن الميعاد الذى يتعين وضعه فيه » •

مادة ٤١ : « العامل الذى يقدم عنه تقريران سنويان متتاليان بتقدير ضعيف ، يحال الى لجنة شئون العاملين • فإذا تبين لها من فحص حالته أنه أكثر ملاءمة للقيام بوظيفة أخرى في ذات الفئة • قررت نقله اليها بفئته وأجره • أما إذا تبين للجنة بعد تحقيقها أنه غير قادر على العمل في أية وظيفة بطريقة مرضية ، اقترحت فصله من الخدمة مع حفظ حقه في المعاش أو المكافأة • وترفع اللجنة تقريرها سلطة المختصة لاعتمادها ، فإذا لم تعتمد أعادته للجنة مع تحديد الوظيفة التى ينقل اليها العامل • فإذا كان التقرير التالى مباشرة بتقدير ضعيف ، يفصل من الخدمة في اليوم التالى لاعتباره نهائيا ، مع حفظ حقه في المعاش أو المكافأة » •

وقد أعاد المشرع تنظيم هذا الموضوع في المادتين ٣٤ و ٣٥ من قانون العاملين الحالي رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ حيث يقول :

مادة ٣٤ : « يحرم العامل المقدم عنه تقرير سنوى بمرتبة ضعيف من نصف مقدار العلاوة الدورية ومن الترقية في السنة التالية للسنة المقدم عنها التقرير • ولا يترتب الأثر السابق إذا ما تراخى وضع التقرير عن الميعاد الذى يتعين وضعه فيه » •

مادة ٣٥ : « يعرض أمر العامل الذى يقدم عنه تقريران سنويان متتاليان بمرتبة ضعيف على لجنة شئون العاملين • فإذا تبين لها من فحص حالته أنه أكثر ملاءمة للقيام بوظيفة أخرى في ذات درجة

وظيفته قررت نقله اليها • أما اذا تبين للجنة أنه غير صالح للعمل في أية وظيفة من ذات درجة وظيفته بطريقة مرضية ، اقترحت فصله من الخدمة مع حفظ حقه في المعاش أو المكافأة أو منحه أجازة • وترفع اللجنة تقريرها للسلطة المختصة • فإذا لم تعتمد ، أعادته للجنة مع تحديد الوظيفة التي ينقل اليها العامل • فإذا كان التقرير التالي مباشرة بمرتبة ضعيف ، يفصل العامل من الخدمة في اليوم التالي لاعتباره نهائيا ، مع حفظ حقه في المعاش أو المكافأة « (١) » •

ويتضح من هاتين المادتين أن التقارير السيئة ترتب نتائج بالغة الخطورة ، تلتقي آثارها مع أقسى العقوبات التأديبية ، وهي : الحرمان من العلاوة ، والحرمان من الترقية ، والنقل من الوظيفة ، والاحالة الى الاستيداع (الأجازة الاجبارية) ، والفصل • وكل هذه النتائج لا تعتبر عقوبات تأديبية •

٢ - وتقارير الكفاية - كما ذكرنا فيما سلف - انما تصور القدرة الحقيقية للعامل على أداء واجبات منصبه • وهي وان كانت سوف تتأثر بالأخطاء التأديبية التي يرتكبها العامل في أثناء العام الذي يقدم فيه التقرير لا تعتبر تكرارا للعقاب التأديبي كما أوضحنا من قبل •

ولكن بالنظر الى التشابه بين آثار التقارير السيئة وبين العقوبات التأديبية ، فقد وقع اللبس عملا بين النظامين القانونيين اللذين يخضعان لهما • ولكن القضاء الادارى جرى باستمرار على التمييز بين الحالتين • ومن قضاء المحكمة الادارية العليا في هذا الصدد :

(١) حكما الصادر في ٢ يونية سنة ١٩٦٢ (س ٧ ص ٩٩٦) والذي يؤكد أن القرار الصادر باحالة الموظف الذى يقدم عنه

(١) يتناول هاتين المادتين ، الى حد التطابق ، المادتان ٣٠ و ٣١ من قانون العاملين في القطاع العام رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ • وبضاف الى ذلك التعديل الصادر سنة ١٩٨٣ والذي خول اللجنة منح هذا العامل أجازة اجبارية (الاحالة الى الاستيداع) على النحو الذى سبق توضيحه •

تقريران متتاليان بدرجة ضعيف الى اللجنة المختصة للنظر في أمره ،
لا يعتبر قرارا تأديبيا . ومن ثم لا يجوز الطعن فيه أمام القضاء
الادارى على هذا الأساس .

وبذات المعنى تقول في حكمها الصادر في ١٢ نوفمبر سنة ١٩٦٥
(س ١١ ص ٦) ان الموظف الذى يقدم عنه تقريران متتاليان بدرجة
ضعيف ، ويحال الى لجنة شئون العاملين للنظر في أمره ، فان ذلك
لا يعد اجراء تأديبيا لأن ضعفه في العمل - والذى أدى الى حصوله
على تقرير بدرجة ضعيف - قد لا يكون انعكاسا لاهماله وتقصيره ،
بل قد يكون راجعا الى عجز في استعداده . وهى الحالة التى لا يمتد
اليها نطاق التأديب كما أوضحنا أكثر من مرة فيما سلف .

(ب) لما كان قرار لجنة شئون العاملين بالحرمان من المعالوة
أو تأجيل موعد استحقاقها نتيجة لسوء تقارير الموظف ليس بمعقبة
تأديبية ، فان قرارها في هذا الشأن « ... ليس من شأنه أن يمنع
توقيع الجزاء من السلطة المختصة خشية التكرار » . (حكمها في
٩ فبراير سنة ١٩٦٣ س ٨ ص ٦٦٨) .

٥ - § تنبيه العامل الى أخطائه

١ - ان من سلطة الرئيس الادارى - بل من واجبه - أن يوجه
مرءوسيه الى أخطائهم أثناء العمل خارج نطاق التأديب ، بقصد العمل
على رفع كفاية انتاجهم ، وقد يرى الرئيس الادارى أن هذا الأسلوب
أنجع مع بعض الموظفين من الالتجاء الى نظام التأديب ، لا سيما اذا
كان الموظف حديث عهد بالخدمة ، أو يستجيب للتوجيه ، أو كانت
أخطاؤه غير عمدية ولا تتم عن سوء نية أو استهتار . وقد قنن المشرع
هذا المبدأ السليم فى المادة ٢٩ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ حيث
تقول : « يجب اخطار العاملين الذين يرى رؤسؤهم أن مستوى أدائهم
أقل من مستوى الأداء العادى بأوجه النقص فى هذا الأداء طبقا

لنتيجة القياس الدورى للاداء أولا بأول » (يقابلها المادة ٢٥ من
انقانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨) .

والقضاء مستقر على أن الفات نظر الموظف الى أخطائه بهذا
المعنى لا يعتبر عقوبة تأديبية (حكم المحكمة الادارية العليا الصادر
فى أول مارس سنة ١٩٥٨ س ٣ ص ٧٩٨) (١) .

٢ - وقد يشترط بعض الرؤساء ، ويصيغون توجيهاتهم فى
أسلوب قاس ، قد يجاوز التعابير التى ترد فى عقوبات الانذار
أو اللوم أو التوبيخ أيا كانت تسمياتها . ومع ذلك ، فإن القضاء
مستقر أيضا على أنه أيا كان الأسلوب الذى يفرغ فيه التوجيه
أو الفات النظر ، فإنه ليس من شأنه أن يغير طبيعته ويحوله الى
عقوبة تأديبية . ولقد عرضت المحكمة الادارية العليا لحالة طريفة من
هذا القبيل فى حكمها الصادر فى ٢٣ ديسمبر سنة ١٩٦٧ (س ١٣ ،
ص ٣٣٣) والذى تتلخص ظروفه فيما يلى : أعد وكيل وزارة
الخزانة لشئون المعاشات مذكرة بخصوص أحد كبار الموظفين ينسب
فيها اليه « سوء التصرف ، والاستهتار فى العمل ، والاهمال فيه ،
وأنه لا يصلح لأن يكون رئيسا لعمل فيه مسئولية ، وألا يسند اليه
عمل فيه مسئولية ، وأنه حين عودته الى عمله ساعطيه فرصة أخرى
ليثبت جدارته فى عمله ، وسأرى عمله كل شهر ، وبعد ستة أشهر
أرى ان كان يصلح للعمل بإدارة المعاشات أو لا ، لأنه بحالته الراهنة
لا يصلح لعمل رئيسى لاهماله وسوء تصرفه . فإذا ما ثبتت صلاحيته ،
ظل بإدارة المعاشات ، والا عرض أمره على لجنة شئون الموظفين
لنقله . والبقاء للأصلح » . وجاء فيها أيضا : « عزمت على تقديمه
للياباة الادارية ، ولكنه جند وطلب للاحتياط » .

(١) وراجع بذات المعنى حكم مجلس الدولة الفرنسى الصادر فى
٦ مايو سنة ١٩٥٣ فى قضية (Thomasset) المجموعة ، ص ٢٠٦ . وفيه
يصف هذه الملاحظات التى توجه الى الموظف بأنها مجرد اجراءات داخلية
لا يمكن أن توجه اليها دعوى الالغاء .

(Une mesure d'ordre intérieur non susceptible de recours).

وراجع مطول بلاتنى ، المرجع السابق ، ص ٣٢٤ .

وقد طعن الموظف الذي قدم هذا التقرير بشأنه ، ونعى على تلك المذكرة أنها تجاوزت الفات النظر المعتاد ، وأصبحت عقوبة مقننة ، ثم أنها انطوت على انحراف في استعمال سلطة وضبح التقارير عن الموظفين . ولما نظرت القضية أمام محكمة القضاء الإداري ، قضت بعدم الاختصاص ، لأن ما ورد بالمذكرة لا يعتبر من قبيل التقارير السرية ، ولا من قبيل الجزاءات التأديبية . ولكن المحكمة الإدارية العليا قضت بإلغاء الحكم السابق ، وقالت أن مناط الفصل يدور حول طبيعة المذكرة السابقة : هل هي قرار إداري أم لا ، وما إذا كانت تؤثر في المركز القانوني للطاعن ، ثم قالت : « من القرارات التي لا يقبل الطعن فيها الملاحظات التي يوجهها الرؤساء من الموظفين إلى مرعوسهم فيما يتعلق بأعمالهم ، والتي تودع بملف خدمتهم وفقا لحكم المادتين ٢٩ من قانون نظام موظفي الدولة رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ والمادة ١٣ من اللائحة التنفيذية لهذا القانون ، هذه الملاحظات لا تعدو أن تكون من قبيل إجراءات التنظيم الداخلي للمرافق العامة بقصد كفاءة سيرها بانتظام وإطراد وعلى وجه سليم ، عن طريق توجيه الرؤساء لمرعوسهم في أعمالهم ، وتبصيرهم بالمزالق التي قد يقعون فيها أثناء تأديتها ، دون أن يكون الغرض منها توقيع جزاء عليهم أو تقدير كفايتهم ، إذ أن توقيع الجزاء إنما يتم بعد تحقيق توجه فيه التهمة إلى الموظف على وجه يستشعر منه أن الإدارة بسبيل «واخذته إذا ما ترجحت لديها أدانته ، وبعد تحقيق دفاعه في شأنه . كذلك فإن تقدير الكفاية سنويا بالتقارير السرية السنوية التي رسم لها القانون إجراءات معينة تكفل ضبط درجة الكفاية وضمان عدم الشطط فيها . وليس الأمر كذلك بالنسبة إلى هذه الملاحظات التي لا تعدو في حقيقتها أن تكون مجرد رأي ينطوي على نذير مصلحي لتحذير الموظف وتوجيهه في عمله دون أن يكون القصد منه تقدير كفايته أو صلاحيته . ولا يقبل من ثم الطعن فيها لانتهاء أركان القرار الإداري فيما تضمنته ، ومن ثم أنه لما تقدم فإن الحكم المطعون فيه إذ اعتبر ملاحظات الرؤساء المتعلقة بعمل الموظف من قبيل القرارات الإدارية ، يكون قد أخطأ في تطبيق القانون مما يتعين معه إلغاؤه ، والحكم بعدم قبول الدعوى » .

وكل هذه الاعتبارات التي أوردها الحكم سليمة جملة وتفصيلا .
ولكن لا شك أن اللياقة والكياسة وحسن الإدارة تأبى صياغة التوجيهات
في مثل تلك التعبيرات التي تجاوز في أثرها عقوبات الانذار أو اللوم كما
ذكرنا ، لا سيما وأن تلك المذكرة بالفاظها ، سوف توضع في ملف
الموظف ، ولا سبيل الى اخراجها منه ، بعكس العقوبات التأديبية
التي يجوز محوها بعد مدة معينة كما سنرى فيما بعد .

٦ - § تنظيم المرفق العام

١ - يقترب على المركز النظامي أو اللائحي للموظف العام .
خضوعه لكافة القرارات التي تصدرها الإدارة لتنظيم المرفق الذي
يعمل به ، أو لبيان كيفية أدائه لعمله ، حتى ولو ترتب على ذلك
انقاص بعض مزايا الوظيفة . وقد غذا هذا المبدأ من قبيل المسلمات .
والتحفظ الذي يمكن أن نذكر به في هذا المجال يتصل بالأداة التي يتم
بها التنظيم ، اذ يجب أن يتم ذلك بقاعدة عامة ، أي بقانون أو لائحة .
أما تعيين مركز الموظف باجراء خاص — بما يتضمن انقاص مزاياه
المشروعة — فلا يكون الا بقرار أو حكم تأديبي .

٢ - والأحكام الصادرة من النقضاء الإداري بهذا الخصوص
لا يمكن حصرها ، وإنما نعرض لأهم مجالاتها فيما يلي :

(أ) للسلطة التنفيذية الحق في وضع وتعديل القوانين واللوائح
والقرارات الخاصة بالموظفين في أي وقت تشاء مراعاة للمصالح العام ،
ولحسن سير الإدارة الحكومية . فلمجلس الوزراء — باعتباره المهيمن
على مصالح الحكومة — الحق في أن يضع قواعد إدارية في شأن تقدير
الراتب والدرجة المخصصين للمؤهل الدراسي الذي يحمله الموظفون ،
وتسرى هذه القواعد في شأنهم ، ولا يسوغ لهم الطعن عليها بمقدم
الملاءمة ، كما أن تقدير الشهادات الدراسية المختلفة ومعادلتها بعضها
ببعض من الأمور الداخلة في وظيفة السلطة الإدارية وحدها . والأمر
(م ٢٥ — قضاء التأديب)

في ذلك موكل الى حسن تقديرها ، وما تراه محققا للمصلحة العامة .
وحافظا لمصلحة الخزائن دون معقب عليها في ذلك (قضاء ادارى في
٧ مارس سنة ١٩٥٤ س ٨ ص ٨٦٣) .

(ب) تترخص الادارة في اجراء الترقيات ، وفي النقل المكاني ،
وفي تكوين الوحدات الادارية (١٨ يناير سنة ١٩٥٤ س ٨ ص ٤٦٥) .

(ج) شغل المناصب الرئيسية متى كان غير متصل بدرجة مالية
من الاطلاقات الجهة الادارية تترخص فيه بمحض اختيارها ، فتستقل
بوزن مناسبات قرارها وبمقتدير ملائمة أم عدم ملائمة اصداره
(٢٤ يناير سنة ١٩٥٤ س ٨ ، ص ٥٥٥) .

(د) ليس للموظف حق الا في لقب الوظيفة التي يشغلها فعلا .
ومن ثم فلا يجوز له أن يطالب بلقب وظيفة ليست له ، كما لا يجوز
له أن يلزم السلطة الادارية بتغيير لقب وظيفته واطلاق لقب معين
عليها ، ذلك أن تسمية الوظائف العامة وتعيين ألقابها هي من الأمور
التي تستقل بها السلطات الادارية بلا معقب عليها في ذلك (١٠ نوفمبر
سنة ١٩٥٤ س ٩ ص ١٨) .

(هـ) ان تقدير طبيعة عمل الموظف ، هل هو هندسى أو لا ، سلطة
تقديرية . ولكن المحكمة تراقب « استخلاص جهة الادارة لهذه الصفة
من حقيقة الأعمال التي يؤديها » . (قضاء ادارى في ١٥ أبريل سنة
١٩٥٧ س ١١ ص ٣٥٤) .

(و) السلطة التنفيذية هي صاحبة الاختصاص في انشاء الوظائف
لخدمة وتحديد عددها ودرجاتها وكيفية توزيعها بين الوزارات والمصالح
المختلفة ، وفي نقلها كذلك من وزارة أو مصلحة الى وزارة أو مصلحة
أخرى حسبما تراه محققا للمصلحة العامة « على أن تصرفها في هذا
لا يعمد أن يكون عملا اداريا يخضع لرقابة هذه المحكمة » . (قضاء
ادارى في ١٩ يونية سنة ١٩٥٨ س ١٢ ، ١٣ ص ١٣٠) .

(ز) « لجهة الادارة الحق في أن تضع من الشروط ما تراه لازما لشغل الوظائف الخالية بها ، طالما كانت هذه الشروط غير متعارضة والقانون أو النظام العام ، وسلطتها في هذا الشأن سلطة تقديرية لا معقب عليها ما دامت تتوخى المصلحة العامة » (قضاء ادارى في ٤ ديسمبر سنة ١٩٥٨ ، س ١٢ ، و ١٣ ص ١٥٢) .

(هـ) ان سلطة وزارة التربية والتعليم في تحويل مدرسة من ابتدائية الى اعدادية هي من الملامات المتروكة لجهة الادارة بلا معقب (المحكمة الادارية العليا في ٩ أبريل سنة ١٩٦٥ س ٥ ص ٦٤٢) .

(ط) سلطة الادارة في التمييز سلطة تقديرية لا يرد عليها الا قيد اساءة استعمال السلطة (محكمة ادارية عليا في ٥ نوفمبر سنة ١٩٦٥ س ٦ ص ٧٢) .

(ي) ان اللجنة المهود اليها بتطبيق كادر العمال على طوائف العمال بسلك حديد القبارى - في ضوء طبائع الحرف التي تراولها كل طائفة من هذه الطوائف ، وعلى هدى المستوى الفنى للمهارة التي تفتقر اليها كل حرفة من الحرف - تتمتع بسلطة تقديرية (ادارية عليا في ٣ يونية سنة ١٩٦١ س ٨ ص ١٢٤٥) .

(ك) للادارة سلطة تقديرية في اصدار قرارات اعارات الموظفين . وفي الغاء تلك الاعارات (قضاء ادارى في ٢٣ مارس سنة ١٩٦٥ س ١٤ ص ٢٥٨) .

(ل) « ان قرارات لجنة فحص الانتاج العلمى تصدر على أساس من سلطتها التقديرية التى تتأبى على الرقابة القضائية ما دامت غير مشوبة بعيب اساءة استعمال السلطة .. » (ادارية عليا في ١٣ يناير سنة ١٩٦٣ س ٨ ص ٤٦٥) .

(م) القرار الصادر بخمسة أيام من أجازات الموظفين الذين يتأخرون عن مواعيد الحضور صباحا « لم يبتدع جزاء تأديبيا ،

وهو لا يمدو في حقيقته أن يكون تنظيمًا داخليًا بحتًا ، أو مجرد إجراء مصلحي قصد به حث العاملين على المحافظة على مواعيد العمل الرسمية ... ويجب هذا الإجراء سنده في المادة ٦١ من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ اذ يجوز تقصير مدد الإجازات الاعتيادية لاعتبارات تتعلق بمصلحة العمل . ولا شك أن الخصم من الإجازات الاعتيادية مقابل التأخيرات الصباحية أمر يقتضيه مصالح العمل .. ويجوز توقيع جزاء تأديبي بالاضافة الى الخصم المشار اليه ، ولا يعتبر ذلك ازدواجًا في الجزاء عن ذات المخالفة لانتفاء صفة الجزاء التأديبي عن الخصم من الإجازات الاعتيادية » (فتوى الجمعية العمومية للقسم الاستشاري في ١٦ يونيه سنة ١٩٦٥ ، س ١٩ ، ص ٤١١) .

٧ - § الفصل لسبب مشروع غير التأديب

تملك الإدارة أن تفصل العامل لأسباب غير تأديبية للمصالح العام ، وفي غير الحالات التي ذكرناها فيما سبق . ويمكن أن نستمد من أحكام المحكمة الادارية العليا ، الأسباب الآتية :

١ - انتهاء خدمة العامل لانقطاعه عن العمل بدون سبب مشروع : لا يعد من قبيل التأديب ، وبالتالي فإنه يخرج من اختصاص المحاكم التأديبية (ادارية عليا في ١٩/٢/١٩٧٢ ، مجموعة المبادئ ص ٢٤٥) وأن قرار انتهاء خدمة العامل للانقطاع عن العمل أكثر من عشرة أيام متصلة ، لا تختص به المحاكم التأديبية لأنه ليس إجراء تأديبي . وأن العبرة في تكليف القرار بمضمونه وملابسات اتخاذه ، والجراءات التي صاحبت إصداره ، وأنه « لا يسوغ للمحكمة التأديبية الخوض في البواعث والأحداث المعاصرة لإصدار القرار المطعون عليه لتستشف منه أن القرار المطعون فيه من قرارات الفصل التأديبي » (وبذات المعنى حكمها الصادر في ٢٥/١/١٩٧٥ ، ذات المجموعة ص ٢٥٠) .

٢ - انتهاء خدمة العامل بالقطاع العام (ويصدق ذات المبدأ بالنسبة للعاملين في الحكومة) بسبب الحكم عليه بمقوبة جنائية

أو بعقوبة مقيدة للحرية في جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة لا يبعد من قبيل الفصل التأديبي . (إدارية عليا في ١٠/٥/١٩٧٥ ، مجموعة المبادئ ، ص ٢٥٢) .

٣ - انتهاء خدمة العامل المؤقت بانتهاء عمله العرضي أو المؤقت لا يعتبر قرارا تأديبيا يفصله من الخدمة ، طالما أن القرار بحكم مضمون وصريح عبارته ، والاجراءات التي صاحبت اصداره ، لا يمكن معها تأويله بأنه قرار تأديبي « ولهذا لا تختص المحاكم التأديبية بنظر الغائه ، بل ينعقد الاختصاص بالفصل فيه للمحاكم العمالية عملا والقواعد العامة في ترتيب الاختصاص بين جهات القضاء . (إدارية عليا في ٢١/١/١٩٧٨ مجموعة المبادئ ، ص ٢٥٢) .

الفصل الثالث

المقوبات التبعية والاجراءات الاحتياطية

ان اتهام الموظف بجريمة تأديبية يدخله « في فترة ريبية » بالرغم من القاعدة العامة التي تصدق في نطاق القانون التأديبي كما تصدق في نطاق القانون الجنائي والتي تقتضي بأن الأصل في الانسان البراءة ، ومن ثم فانه يكون عرضة لاتخاذ بعض الاجراءات الاحتياطية التي تقيد من حقوقه التي يستمدّها من مركزه انتظارا لما يسفر عنه التحقيق ثم التأديب . فاذا ما أدين الموظف بعقوبة تأديبية فان المشرع رتب قبله عقوبة تبعية تنفذ في حقه بقوة القانون دون حاجة لأن تنطق بها السلطة التأديبية المختصة . وتتلخص الاجراءات الاحتياطية في احتمال وقف الموظف لصالح التحقيق . وفي جملة غير صالح للترقية بمجرد احالته الى المحاكمة ، وفي منع الادارة من قبول استقالته اذا ما بدأت ضده اجراءات التأديب . أما العقوبة التبعية فتتصرّف في جمل الموظف غير صالح للترقية مدة معينة يحددها المشرع بحسب جسامه العقوبة الموقعة عليه . وثمة عقوبة تبعية لا تنطبق الا بالنسبة لمن توقع عليه عقوبة الفصل . ولقد جمعنا بين النوعين رغم الخلاف بينهما في الطبيعة لأنهما ينطويان على معنى العقاب دون أن توقعهما السلطة التأديبية المختصة . وفيما يلي نعرض في مطلب أول للاجراءات الاحتياطية ، وفي مطلب ثان للعقوبة التبعية .

المطلب الأول

الاجراءات الاحتياطية

وندرس تحته على التوالي : ١ - وقف الموظف احتياطيا لصالح التحقيق . ٢ - عدم صلاحية الموظف للترقية بمجرد احالته الى المحاكمة التأديبية . ٣ - عدم قبول استقالته أثناء اجراءات التأديب .

الفرع الأول

الوقف الاحتياطي

أجاز المشرع في قوانين التوظيف المختلفة للإدارة حق وقف الموظف عن العمل إذا اقتضت مصلحة التحقيق ذلك :

أولاً - في القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ نصت المادة ٦٤ (١) على ما يلي : « للوزير أو وكيل الوزارة أو رئيس المصلحة - كل في دائرة اختصاصه - أن يوقف العامل عن عمله احتياطياً إذا اقتضت مصلحة التحقيق معه ذلك ، لمدة لا تزيد على ثلاثة أشهر . ولا يجوز مد هذه المدة إلا بقرار من المحكمة التأديبية المختصة للمدة التي تحددها . ويترتب على وقف العامل عن عمله وقف صرف نصف مرتبه ابتداء من اليوم الذي يحال فيه للمحكمة . ويجب عرض الأمر فوراً على المحكمة التأديبية المختصة لتقرير صرف أو عدم صرف الباقي من مرتبه . فإذا لم يعرض الأمر عليها خلال عشرة أيام من تاريخ الوقف وجب صرف المرتب كاملاً حتى تقرر المحكمة ما يتبع في شأن نصف مرتبه . وعلى المحكمة التأديبية أن تصدر قرارها خلال عشرين يوماً من تاريخ رفع الأمر إليها . فإذا برىء العامل أو حفظ التحقيق أو عوقب بعقوبة الإنذار ، صرف إليه ما يكون قد أوقف صرفه من مرتبه . فإذا عوقب بعقوبة أشد ، تقرر السلطة التي وقعت العقوبة ما يتبع في شأن المرتب الموقوف صرفه » .

(١) تفصيل هذه المادة ، المادة ٩٥ من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ (معدلة بالقانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٧) ونصها : « للوزير ولوكيل وزارته أو رئيس المصلحة - كل في دائرة اختصاصه - أن يوقف الموظف عن عمله احتياطياً إذا اقتضت مصلحة التحقيق معه ذلك . ولا يجوز أن تزيد مدة الإيقاف عن ثلاثة أشهر إلا بقرار من مجلس التأديب . ويترتب على وقف الموظف عن عمله وقف صرف مرتبه ابتداء من اليوم الذي أوقف فيه ما لم يقرر مجلس التأديب صرف المرتب كله أو بعضه بصفة مؤقتة إلى أن يقر عند الفصل في الدعوى التأديبية ما يتبع في شأن المرتب عن مدة الوقف سواء بجرمان الموظف منه أو بصرفه إليه كله أو بعضه » .

ثانيا - في قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ :
نص المادة ٦٠ على ما يلي : « للسلطة المختصة (١) أن توقف العامل عن عمله احتياطيا اذا اقتضت مصلحة التحقيق معه ذلك لمدة لا تزيد على ثلاثة أشهر ، ولا يجوز مد هذه المدة الا بقرار من المحكمة التأديبية المختصة للمدة التي تحددها . ويترتب على وقف العامل عن عمله وقف صرف نصف أجره ابتداء من تاريخ الوقف . ويجب عرض الأمر فورا على المحكمة التأديبية المختصة لتقرر صرف أو عدم صرف الباقي من أجره . فاذا لم يعرض الأمر عليها خلال عشرة أيام من تاريخ الوقف ، وجب صرف الأجر كاملا حتى تقرر المحكمة ما يتبع في شأنه .

وعلى المحكمة التأديبية أن تصدر قرارها خلال عشرين يوما من تاريخ رفع الأمر اليها . فاذا برى العامل أو حفظ التحقيق أو عوقب بمقوبة الانذار ، صرف اليه ما يكون قد أوقف صرفه من أجره . فان عوقب بمقوبة أشد ، تقرر السلطة التي وقعت العقوبة ما يتبع في شأن الأجر الموقوف صرفه » .

ثالثا - في قانون العاملين رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ : تقضى المادة ٨٣ بأنه « للسلطة المختصة أن توقف العامل عن عمله احتياطيا متى اقتضت مصلحة التحقيق معه ذلك لمدة لا تزيد على ثلاثة أشهر . ولا يجوز مد هذه المدة الا بقرار من المحكمة التأديبية المختصة للمدة التي تحددها . ويترتب على وقف العامل عن عمله وقف صرف نصف أجره ابتداء من تاريخ الوقف . ويجب عرض الأمر فورا على المحكمة التأديبية المختصة لتقرير صرف أو عدم صرف الباقي من أجره . فاذا لم يعرض الأمر عليها خلال عشرة أيام من تاريخ الوقف وجب صرف الأجر كاملا ، حتى تقرر المحكمة ما يتبع في شأنه .

وعلى المحكمة التأديبية أن تصدر قرارها خلال عشرين يوما من تاريخ رفع الأمر اليها . فاذا لم تصدر المحكمة قرارها في خلال هذه

(١) يقصد بها كما ذكرنا : الوزير ، المحافظ ، ورئيس مجلس إدارة الهيئة العامة المختص .

المدة ، يصرف الأجر كاملا . فاذا برىء العامل أو حفظ التحقيق معه أو جوزى بجزاء الانذار أو الخصم من الأجر لمدة لا تتجاوز خمسة أيام ، صرف اليه ما يكون قد أوقف صرفه من أجره . فان جوزى بجزاء أشد ، تقرر السلطة التي وقعت الجزاء ما يتبع في شأن الأجر الموقوف صرفه . فان جوزى بجزاء انفصل ، انتهت خدمته من تاريخ وقفه ، ولا يجوز أن يسترد منه في هذه الحالة ما سبق أن صرف له من أجر » .

رابعا - وتنقضى المادة ٥٧ من القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٧١ بنصدار نظام العاملين بالقطاع العام بأنه : « لرئيس مجلس الإدارة أن يوقف العامل عن عمله احتياطيا إذا اقتضت مصلحة التحقيق ذلك لمدة لا تزيد على ثلاثة أشهر . ولا يجوز مد هذه المدة الا بقرار من المحكمة المشار اليها في المادة ٤٩ من هذا النظام . ويترتب على وقف العامل عن عمله وقف صرف نصف مرتبه . ويجب عرض الأمر على المحكمة خلال عشرة أيام من تاريخ الوقف لتقرير ما تراه في نصف المرتب الموقوف صرفه ، والا وجب صرف المرتب كاملا حتى تصدر المحكمة قرارها في هذا الشأن . وعلى المحكمة التي يحال اليها أن تقرر خلال عشرة أيام من تاريخ الاحالة صرف أو عدم صرف باقى المرتب . فاذا برىء العامل أو حفظ التحقيق أو عوقب بمعقوبة الانذار صرف اليه ما يكون قد أوقف صرفه من مرتبه . فاذا عوقب بمعقوبة أشد ، تقرر السلطة التي وقعت العقوبة ما يتبع في شأن صرف المرتب الموقوف صرفه . فان عوقب بمعقوبة الفصل انتهت خدمته من تاريخ وقفه » (١) .

خامسا - وقد حلت محل المادة السابقة ، المادة ٨٦ من القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ ونصها : « لرئيس مجلس الإدارة » ، بقرار مسبب ، حفظ التحقيق . وله أن يوقف العامل عن عمله احتياطيا اذا

(١) تقابلها مع خلاف طفيف في الصياغة المادة ٦٨ من لائحة العاملين بالقطاع العام الملغاة رقم ٣٣٠٩ لسنة ١٩٦٦ .

«فغضت مصلحة التحقيق معه ذلك ، لمدة لا تزيد على ثلاثة أشهر . ولا يجوز مد هذه المدة الا بقرار من المحكمة التأديبية المختصة للمدة التي تحددها . ويترتب على وقف العامل عن عمله وقف صرف نصف الأجر ابتداء من تاريخ الوقف . ويجب عرض الأمر فوراً على المحكمة التأديبية المختصة لتقرير صرف أو عدم صرف الباقي من أجره . فإذا تم يعرض الأمر عليها خلال عشرة أيام من تاريخ الوقف ، وجب صرف الأجر كاملاً حتى تقرر المحكمة ما يتبع في شأنه . وعلى المحكمة التأديبية أن تصدر قرارها خلال عشرين يوماً من تاريخ رفع الأمر إليها . فإذا لم تصدر المحكمة قرارها في خلال هذه المدة يصرف الأجر كاملاً . فإذا برىء العامل أو حفظ التحقيق معه أو جوزى بجزاء الإنذار أو الخصم من الأجر لمدة لا تتجاوز خمسة أيام ، صرف اليه ما يكون قد أوقف صرفه من أجره ، فان جوزى بجزاء أئسد ، تقرر الجهة التي وقعت الجزاء ما يتبع في شأن الأجر الموقوف صرفه . فان جوزى بجزاء الفصل انتهت خدمته من تاريخ وقفه ، ولا يسترد منه ما قد يكون سبق صرفه من أجر . وبالنسبة لأعضاء مجلس إدارة التشكيلات النقابية وأعضاء مجلس الإدارة المنتخبين ، يكون وقفهم عن العمل بقرار من السلطة انقضائية المختصة . وتسرى في شأنهم الأحكام المتقدمة الخاصة بمدة الوقف عن العمل وما يترتب عليه من آثار وما يتبع نحو صرف الأجر .»

سادساً - تنص المادة ١٠ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ على ما يلي : « لحدير النيابة الادارية أو أحد الوكلاء العاملين أن يطلب وقف الموظف عن أعمال وظيفته اذا اقتضت مصلحة التحقيق معه ذلك . ويكون الوقف بقرار من الوزير أو الرئيس المختص . فإذا لم يوافق الرئيس المختص على وقف الموظف وجب عليه إبلاغ النيابة الادارية بمبررات امتناعه ، وذلك خلال أسبوع من طلبه . ولا يجوز أن تزيد

مدة الوقف عن ثلاثة أشهر الا بقرار من المحكمة التأديبية المختصة .
ويرتتب على وقف الموظف عن عمله وقف صرف مرتبه ابتداء من اليوم
الذى أوقف فيه ما لم تقرر المحكمة صرف المرتب كله أو بعضه بصفة
مؤقتة الى أن تقرر عند الفصل في الدعوى التأديبية ما يتبع في شأن
المرتب عن مدة الوقف سواء بحرمان الموظف منه أو بصرفه اليه كله
أو بعضه » .

وقد أُلغى هذا النص جزئيا في الحدود التى يتعارض فيها مع
النصوص التى وردت في القوانين المنظمة للعاملين في الحكومة وفي
القطاع العام والتى أوردناها فيما سلف .

سابعاً - وأخيراً تنص الفقرة الثانية من المادة السادسة من
القانون رقم ٥٤ لسنة ١٩٦٤ (بإعادة تنظيم الرقابة الادارية) على
أنه « يجوز لها (الرقابة الادارية) أن تطلب وقف الموظف عن أعماله
وتوقيفه أو إبعاده عنها إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك ، ويصدر قرار
الإيقاف أو الإبعاد المؤقت من رئيس المجلس التنفيذي » .

ونعرض لأحكام الوقف الاحتياطى على النحو التالى :

١ - § السلطة المختصة بإصدار قرار الوقف الاحتياطى

١ - أن قرار الوقف الاحتياطى هو مجرد إجراء مؤقت لتيسير
التأديب . ومن ثم فإن المنطق يقضى بأن يعهد به الى الجهة التى تملك
تأديب العامل . وهذا ما أقره المشرع على النحو التالى :

أولاً - بالنسبة للعاملين الحكوميين : يصدر قرار الوقف
الاحتياطى من « السلطة المختصة » وهى كما ذكرنا : الوزير المختص .
والمحافظ المختص ورئيس مجلس إدارة الهيئة المختص ، بحسب تبعية
العامل المحال للتأديب . وكان القرار يصدر من الوزير أو وكيل الوزارة

أو رئيس المصلحة « كل في دائرة اختصاصه » ، قبل العمل بالقانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١ (١) .

ثانيا - بالنسبة الى العاملين في القطاع العام : منح المشرع هذا الحق لرئيس مجلس الادارة • ولقد استثنى المشرع - بمقتضى المادة ٥٢ من القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٧١ - أعضاء مجالس ادارة التشكيلات النقابية وأعضاء مجالس الادارة المنتخبين من هذا الحكم ، فلا يجوز وقف أحدهم الا بناء على حكم المحكمة المختصة • وقد أعيد للنص على ذات الأحكام - تأمينا لهم في ممارسة واجباتهم المستمدة من صفاتهم النيابية - في القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ •

ثالثا - ولما كان الوقف يستند أساسا الى الاختصاص بالتأديب كما ذكرنا ، فان السلطة المفوضة في التأديب تملك سلطة الوقف عن العمل احتياطيا دون حاجة للنص عليه صراحة في قرار التفويض باعتباره أمرا مشتقا من الموضوع الرئيسى الذى فوض فيه • وبهذا المعنى تقول المحكمة الادارية العليا في حكمها الصادر في ٢٠ يونية سنة ١٩٦٥ (س ١٠ ، ص ١٦٧٥) ان تفويض وكيل الوزارة المساعد في « التصرف في التحقيق » يستتبع بالضرورة منحه حق وقف الموظف انذى يجرى معه التحقيق ، « ذلك أن الوقف عن العمل وسيلة الى غاية • ولا يمكن فصل أحدهما عن الأخرى • فالوقف يوطئ السبيل الى التحقيق مع الموظف الموقوف في جو خال من تأثيره ونفوذه » •

٢ - وللسلطة التأديبية المختصة أن تمارس اختصاصها من تلقاء نفسها اذا ما قدرت أن مصلحة التحقيق تتطلب هذا الاجراء • ولكن المشرع أضاف الى ذلك اختصاصين احتياطيين هما :

(١) وكلفت سلطة وقف الموظفين حتى سنة ١٩٥٧ ، مقصورة على وكيل الوزارة ورئيس المصلحة وحدهما • ثم رأى انه من الملائم ان يمنح الوزير - وهو الرئيس الادارى الأعلى - هذا الحق ايضا ، فعُدل القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ في التاريخ المشار اليه •

أولا - حق النيابة الادارية في طلب وقف العامل على النحر الذى أوردته المادة ١٠ من انقانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٨٥ . ولكن اختصاص النيابة الادارية وفقا لهذا النص ينحصر في مجرد اقتراح . أما صاحب الكلمة الأخيرة فيه فهو « الوزير أو الرئيس المختص » مع الزامه باخطار النيابة الادارية بمبررات رفضه الايقاف اذا لم يستجب لاقتراح النيابة الادارية بالوقف (١) .

ثانيا - خول المشرع أيضا جهة الرقابة الادارية حق طلب وقف الموظف أو ابعاده مؤقتا عن عمله . ولكنه لم يجعل الكلمة الأخيرة في طلب جهة الرقابة الادارية للوزير أو رئيس المصلحة التى يتبعها الموظف ، بل نص على أن قرار الوقف أو الابعاد يصدر من « رئيس المجلس التنفيذى » وهو النظام الذى كان مطبقا سنة ١٩٦٤ عند إصدار قانون الرقابة الادارية . ووفقا لدستورى سنة ١٩٦٤ وسنة ١٩٧١ حل رئيس مجلس الوزراء محل رئيس المجلس التنفيذى .

(١) انتقد الأستاذان محمد رشوان أحمد وإبراهيم عباس منصور في مؤلفهما الذى سبقت الإشارة اليه (ص ٧) هذا الموقف ، واقترحا أن يكون رأى النيابة الادارية ملزما في هذا الخصوص . ونعتقد أنه ليس من المفيد اهدار رأى الوزير المختص في هذا الشأن باعتباره صاحب السلطة الأصلية في التحقيق .

ويمكن التوفيق بين الاعتبارين بوضع الخلاف بين يدي المحكمة التأديبية المختصة لتقدير ضوء الظروف ما اذا كان من اللازم وقف العامل مؤقتا أم لا ، بعد دراسة وجهة نظر الوزير المختص والنيابة الادارية ، فدد يكون وقف العامل معطلا للعمل الادارى على نحو خطير ، على الأقل في الوقت الذى تطلب النيابة الادارية فيه الوقف .

هذا ونذكر بان تعديل قانون العاملين المنعدين في يوليو سنة ١٩٨٣ ، قد جعل الاختصاص بالتحقيق للنيابة الادارية وحدها بالنسبة الى شاغلين الوظائف العليا (مدير عموم نما فوق) كما تخضن دون غيرها بهذا التحقيق في المخالفات المالية المبينة في البندين ٢ و ٤ من المادة ٧٧ من قانون العاملين المنعدين . وسوف نمود الى هذا الموضوع فيما بعد .

٢ - § مدة الوقف الاحتياطي

١ - قصرت جميع النصوص التي أوردناها فيما سلف حق الإدارة في الوقف على مدة قصوى مقدارها ثلاثة أشهر ، وذلك لما يترتب على الوقف - ولو وصف بأنه مؤقت - من خطورة ، تتجاوز في آثارها كثيراً من العقوبات التأديبية ومعنى ذلك أن الإدارة تستطيع أن توقف الموظف لأية مدة في نطاق الأشهر الثلاثة ، وأن تمد الوقف مرة بعد أخرى ، بشرط ألا يجاوز مجموع مدة الوقف الحد الأقصى المشار إليه . فإذا أرادت الإدارة أن توقف الموظف لأكثر من الأشهر الثلاثة ، فليطلبها أن تلجأ إلى المحكمة التأديبية المختصة .

فإذا ما وضع الأمر بين يدي المحكمة التأديبية المختصة ، فإنها حرة في تحديد مدة الوقف التي تقتضيها الظروف : فقد تحدد مدة معينة ، ثم يعاد إليها الأمر في نهايتها ، وهذا هو الغالب . وقد توقف الموظف احتياطياً لحين الانتهاء من المحاكمة التأديبية . وهذا هو المعنى الذي أقرته المحكمة الإدارية العليا في ظل القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ حيث تقول في حكمها الصادر في ١٤ فبراير سنة ١٩٥٩ (س ٤ : ص ٨١٦) أن « ... المحكمة التأديبية غير مقيدة بمدة معينة في الوقف ، بمعنى أنها غير ملزمة بالاعتصار على ثلاثة أشهر أو بإعادة النظر في الوقف كل ثلاثة أشهر » . وقد تبني المشرع هذا التفسير في قانون العاملين الجديد إذ أصبحت الصياغة الجديدة واضحة في أنه « ... لا يجوز مد هذه المدة إلا بقرار من المحكمة التأديبية المختصة للمدة التي تحددها » (١) .

(١) انتقد الدكتور عبد الفتاح حسن في مؤلفه السابق ، (س ١٦١ وما بعدها) هذا التفسير القضائي الذي تبناه المشرع ، ونزل عليه تحديد فترة ثلاثة أشهر كحد أقصى لكل مد توافق عليه المحكمة التأديبية حتى لا يظل العامل الموقوف محروماً من نصيب مرتبه لمدة طويلة . ولكن الحاصل عملاً أن العامل الموقوف يستطيع أن يعود إلى المحكمة التأديبية أو المجلس التأديبي إذا ما استطلعت مدة الوقف بدون دواع ، أو ظهرت وقائمه أو أدلة جديدة لصالحه ليرفع النظر في أمر وقفه أو النظر في نصف مرتبه الموقوف .

٢ - والأصل أن على الإدارة أن تلجأ الى المحكمة المختصة !تنظر في مدة الايقاف قبل انقضاء مدة الثلاثة الأشهر التي حددها !المشرع للوقف الاحتياطي عن طريق الإدارة ، بحيث يصدر قرار المحكمة التأديبية في شأن الوقف المطلوب قبل انقضاء مدة الوقف !الإداري أو عقبها مباشرة . ومقتضى حكم القانون بطلان وقف الموظف انذى يجاوز الثلاثة الأشهر والذي لا تكون المحكمة التأديبية قد أقرته . ولكن المحكمة الادارية العليا رفضت أن تصل بهذا البطلان الى حد الانعدام (حكمها الصادر في ٩ يونية سنة ١٩٥٦ ، س ١ ، ص ٨٦٥) لأنه ليس في القانون ما يرتب مثل هذا الجزاء . ويرتب على ذلك أن المرافعة اللاحقة من جانب المحكمة التأديبية على وقف الموظف . ولو صدرت بعد الثلاثة الأشهر ، تغطي وتصحح الفترة بين اقتضاء الثلاثة الأشهر ، وصدور الحكم بمد الوقف . (محكمة القضاء الإداري في ١٥ مارس سنة ١٩٥٥ ، س ٩ ، ص ٣٧٢) . وقد أقرت المحكمة الادارية العليا هذا القضاء . (حكمها في ١٩/٥/١٩٦٣) (١) .

٣ - § الهدف من وراء الوقف الاحتياطي

١ - ان النصوص التي أجازت للإدارة أن تلجأ الى اجراء الوقف الاحتياطي حريجة في أنها انما قد خولت الإدارة هذه السلطة « اذا اقتضت مصلحة التحقيق ذلك » . وأبرز مجالات هذه الحكمة أن يكون الموظف محل التحقيق صاحب سلطة أو نفوذ من شأنها التأثير على سير التحقيق ، عن طريق ارهاب الموظفين الآخرين الذين قد يستشهد بهم أو يحقق معهم ، أو عن طريق اخفاء الوثائق والمستندات ، أو توجيه التحقيق وجهة مضللة . الخ . ولهذا خول المشرع جهة الرقابة الادارية حق طلب وقف العامل أو ابعاده عن منصبه وهي في مرحلة التحقيق الأولى ، وجمع الأدلة ، تمهيدا لاحالة الأمر الى النيابة الادارية للتحقيق اذا ما اتضحت جدية الشبهات التي أدت الى تحرك الرقابة الادارية .

(١) الدكتور عبد الفتاح حنين ، المرجع السابق ، ص ١٩٢ .

٢ - ولكن عبارة « مصلحة التحقيق » التي وردت في النصوص
تحتل التفسير الواسع ، والتفسير الضيق : فلو وضعنا في الاعتبار
منطق الضمان ، والتفسير الضيق للنصوص والأحكام التأديبية ، لقلنا
ان الوقف الاحتياطي انما تقرر صراحة لمصلحة التحقيق ، مما يفترض
بدا تحقيق مع الموظف بخصوص مخالفات معينة ، وأن وجوده في عمله
من شأنه أن يؤثر في مجرى التحقيق . ومن ثم لا يجوز للادارة أن
توقف العامل لغير هذه الغاية .

ولو نظرنا الى الحكمة من نظام التأديب في مجموعه ، باعتبار أنه
يستهدف تأمين سير العمل الاداري بنظام وكفاية ، لقلنا انه من المتعين
الخروج عن المنطق الضيق السابق ، والنظر الى مصلحة المرفق
العامة : لا مجرد مصلحة التحقيق بالمعنى الضيق .

٣ - وقد أيد معظم من تناولوا هذا الجانب الأخذ بالرأى
بإثنائي :

(أ) فالأستاذان محمد رشوان أحمد وإبراهيم عباس منصور .
في مؤلفهما المشار اليه (ص ٦٢) يقولان بعد عرض النصوص السابقة
على القلائون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ « واذا كان التطبيق الحرفي
للنصوص المتقدمة يقصر مبررات الوقف الاحتياطي في « مصلحة
التحقيق » حسبما أشارت اليه النصوص ، فان الفقه التأديبي قد
استقر أو كاد على اعتبار « المصلحة العامة » من مبررات الوقف
'احتياطي' . وفي صفحة ٦٥ يستطردان قائلين : « وعندنا أن هذا
الرأى انما يبنى أساسا على ما تقتضيه المصلحة العامة من صون
الوظيفة العامة في مرحلة تتزعزع فيها الثقة لصلاحيه العامل للقيام
بأعباء الوظيفة ، وأن اهتزاز هذه الثقة بصلاحيه العامل للقيام بأعباء
الوظيفة ، وأن اهتزاز هذه الثقة لا بد وأن تكون بسبب من قبل العامل
مس ما يجب أن يكون عليه من أمانة ونزاهة ونقاء سيرة ، فاستلزم
الأمم اقصاءه مؤقتا عن أعمال وظيفته حتى تتبلج الحقيقة بالفصل
فيما نسب اليه ، واذا فلا بد من تحقيق يحدد موقفه ، ومن ثم يكون

الوقف عندئذ تصونا للمصلحة العامة ، وهي مصالح الوظيفة التي يشغلها ، مستندا الى خطورة ما نسب اليه ، حتى يكشف التحقيق الغائب أو المترجح اجراؤه أو عند الفصل فيما ينسب اليه حقيقة موقفه » .

(ب) وتساءل الدكتور عبد الفتاح حسن في مؤلفه السابق (ص ١٥٨) « هل يجوز وقف العامل اذا وجدت أسباب تجعل من المصلحة وقفه ودون أن يكون محل تحقيق قائم فعلا ؟ » وبعد أن أجاب بالإيجاب ، شرح الحكمة من هذا الرأي بقوله : « وهذا الاتجاه هو ما يتفق مع روح النص وحكمته وإن لم يتفق مع لفظه ، ذلك أن الوقف في حقيقة الأمر اجراء لا غنى عنه للسلطة الادارية ، بل هو القدر الذي تحتفظ به مقابل ما تقرر للعامل من ضمانات متعددة في مجال التأديب ، اذ بعد أن تقيدت سلطة الادارة في توقيع الجزاء ، كان من الطبيعي أن تخول اتخاذ هذا الاجراء المؤقت حتى تستطيع أن تستغني مؤقتا عن خدمات عامل مشبوه الى أن تظهر حقيقة أمره » . ولكنه يستدرك قائلا : « إلا أن الوقف في غير حالة التحقيق يجب أن يقوم على سبب جدي يبرره ، كما أنه لا يجوز أن يكون « للمصالح العام » بالمعنى الواسع لهذا التعبير ، بل يجب أن يكون « للمصالح المرفق » الذي ينتمى اليه العامل على وجه التحديد ، كما يجب أن يتم بمناسبة مخالفة ارتكبا العامل أو مخالفة منسوبة اليه ، أى داخل إطار التأديب ، بحيث يكون الوقف منذرا بتحقيق قريب ، وإن لم يتخذ بمناسبة تحقيق موجود فعلا (١) » .

(ج) وينفس المعنى نساءل الدكتور جودت اللط (٢) حول مدى جواز إيقاف العامل احتياطيا استنادا الى المصلحة العامة ، رغم عدم

(١) وقال : « هذا بالإضافة الى أن أعمال النص بلفظه واضحا وجود تحقيق قائم لا مكان الوقف ، لن يقدم للعامل ضمانات اضافية ما دام المشرع لا يشترط في التحقيق المبرر للوقف شروطا خاصة ، اذ سوف يكون في وسع الادارة أن تبدأ مع العامل - تحت اية صورة - تحقيقا تستند اليه قرار الوقف » .

(٢) مؤلفه السابق ، ص ٢١٢ .

(م ٢٦ - قضاء التأديب)

وجود تحقيق مفتوح يجرى مع العامل فعلا ؟ ! ثم أجاب : « والرأي الجالب جواز الوقف اذا اقتضاه الصالح العام ، وان لم تستلزمه مصلحة التحقيق . » ثم استطرد قائلا : « ونرى جواز الوقف اذا اقتضاه الصالح العام ، بمعنى صالح المرفق الذي ينتسب اليه العامل ، ولا نشترط لصحة هذا الوقف أن يكون من ذرا بتحقيق قريب ، فقد يكون التحقيق قد انتهى فعلا ، ومع ذلك يصح الوقف لخطورة التهم المنسوبة الى العامل ، والتي لا يجوز معها مباشرة لأعمال وظيفته احتياطيا وصونا للوظيفة العامة » .

(د) وأخيرا فان الدكتور السيد محمد ابراهيم في مؤلفه عن « شرح نظام العاملين المدنيين بالدولة (١) » قد اتخذ موقفا وسطا : فهو ينتقد نص المادة ٦٤ من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ لربطها بين الوقف الاحتياطي وبين « مصلحة التحقيق » لأن التحقيق ، باعتباره مناط الوقف ، هو - في نظره - مضيق من ناحية ، وموسع من ناحية أخرى : « فأما أن التحقيق سبب مضيق ، فلأن التقييد به وحده ، يحول دون وقف العامل في حالات لا تقل في ضرورتها عن مصلحة التحقيق ، وهي الحالات التي تقتضى فيها مصلحة الوظيفة ذاتها تنحية العامل عنها ، سيما اذا كانت المخالفات التي نسبت اليه تصيبه في صميم أمانته أو سمعته ، اذ في هذه الحالات تتأذى الوظيفة من استمراره فيها ملطخا بما أحاط به من شبهات مهنية ، بل وتتهدد من بقاءه فيها ولو كانت مصلحة التحقيق ذاته لا تتأثر من استمرار قيامه بعمله . ولا شك أن مصلحة الوظيفة ، وان كانت سببا يختلف عن مصلحة التحقيق ، الا أنهما ينطويان معا في اطار المصلحة العامة التي ينبغي رعايتها على نسق واحد » .

وأما أن التحقيق سبب موسع ، فلأنه يبرر في ظاهره وقف العامل عن عمله أيا كانت المخالفة التي يجرى معه التحقيق فيها ، وأيا كان خطها من الجسامة أو عدم الأهمية . بل ان التحقيق يمكن أن ينقلب

الى تكلّة صورية تستند عليها الادارة ، اذ تستطيع دائما أن تباسر معه أى تحقيق تتذرع به كلما أرادت وقفه عن العمل ... وعلاجا لتعامل المضيق ، لا نرى أن يمتد الوقف فيبتسع — كما ذهب البعض — لكل الحالات التى ترتبط بها مصلحة عامة ، لأن فكرة المصلحة العامة فكرة مرنة وواسعة ، وهى فوق ذلك فكرة غير واضحة تفتح أبواب التقدير والتحكم ... ومن رأينا أنه وقد قصد بالوقف ابعاد العامل مؤقتا عن وظيفته ، فانه يضمن أن تقتضى مصلحة الوظيفة ذاتها اتخاذ هذا الإجراء ، أو تقتضيه مصلحة التحقيق الذى يكون فى غالب الحالات جاريا أو على وشك أن يجرى معه . وبهذا تنحصر دواعى الوقف فى نحدى هاتين المصلحتين . وعلاجا للعامل الموسع نرى أن هاتين المصلحتين لا تنهضان وبالتالي لا تبرران الوقف عن العمل الا اذا قام سبب جدى من شأنه المساس بالوظيفة أو بالتحقيق ، بأن كان ما نسب الى العامل من أمور ، قد بلغ حدا من الجسامه تنعكس بآثارها السيئة على الوظيفة أو التحقيق فيما لو استمر العامل متوليا لأعمال وظيفته ، اذ فى هذه الحالة تتحقق علة الوقف ودواعيه ، ويكون جائزا اتخاذ هذا الإجراء » .

٤ — والذي لا شك فيه أن الوقف الاحتياطى قد شرع لتيسير مهمة التأديب لا لاي غرض آخر . ومعنى ذلك أن هذه السلطة لا تعمل الا فى نطاق التأديب ، بأن ينسب الى موظف مخالفة تأديبية تستوجب العقاب ، وترى الادارة — بسلطتها التقديرية — أن بقاء الموظف فى عمله مع قيام الاتهام ضده ، مما لا يستقيم مع صالح العمل ، فتقتضيه عن عمله ، سواء لتيسير اجراءات التحقيق ، أو حفاظا على سمعة الوظيفة وهيبتها : كأن يكون مدرسا ويسند اليه ارتكاب جريمة خلقية لا تتفق ووضعه الوظيفى ، أو أن يكون صرافا ويتهم باختلاس المودة ، أو أمين مخزن ينسب اليه تبديد عهده ، ففى هذه الحالات — بغض النظر عن اجراءات التحقيق — يصبح استمرار الموظف فى عمله مع قيام شبهة الاتهام ضده ، غير متفق مع مقتضيات الوظيفة ولا مع الحكمة التى من أجلها أقيم نظام التأديب .

ولقد أقرت هذا الرأي فتوى مجلس الدولة رقم ٦٤ الصادرة في ٢٠ يناير سنة ١٩٥٤ (مجموعة الفتاوى ، السفة الثامنة ومنتصف التاسعة ، ص ٢١٨) .

ولكن يتعين أن يكون الاتهام الموجه للموظف جديا . ولهذا أفتى مجلس الدولة في ١٥/٦/١٩٥٥ بأنه لا يجوز وقف العامل لمجرد « تأخيره في اتخاذ إجراءات تغيير اسمه على ما يوجبه القانون » كما قضت إحدى المحاكم التأديبية في ٢٩/١٢/١٩٥٨ بأنه لا يصح سندا لطلب استمرار الوقف « مجرد قيام الوزارة باستطلاع رأى إدارة الفتوى والتشريع المختصة في سحب قرار تعيين الموظف الموقوف لفقده شرطا أساسيا من شروط التوظيف وهو حسن السمعة بالحكم عليه في جريمة مخلة بالشرف ، ذلك أن قيام الموظف المذكور بعمله لن يؤثر أو يمنع من سحب قرار تعيينه واعتباره كأن لم يكن ، وما يترتب على ذلك من اعتباره موظفا فعليا فيما لو انتهت الوزارة الى شيء من ذلك » (١) . وهذه الأمثلة تؤيد المعنى الذي ذهبنا اليه من أن الإدارة يجب أن تستمد سبب القرار الإداري الصادر بالوقف المؤقت من مقتضيات التأديب بأوضاعه المختلفة . وقضاء المحكمة الإدارية العليا يميل الى هذا الاتجاه ، فهي في حكمها الصادر في ١٤ يونية سنة ١٩٥٨ (القضية رقم ٦٩٢ لسنة ٣ قضائية) تقرر شرعية الوقف الاحتياطي الصادر ضد بعض العاملين المتهمين بالتزوير والاختلاس حتى يتم تصرف النيابة العامة في التحقيق ، ثم الفصل في التهم بعد ذلك بواسطة جهات القضاء المختصة . أما القول بانتهاء الوقف بإحالة الدعى الى محكمة الجنايات ، فانه يخرج قرار الوقف عن الفهم الطبيعى الى فهم واضح الشذوذ لا يتسق مع مفاد النصوص على هدى الصالح العام ، وبمراعاة مقتضيات النظام الإداري ، وحسن سير المرافق العامة . وفي حكمها الصادر في ١/٥/١٩٦٥ (القضية رقم ٦٥ لسنة ٩) تشير الى ذات المعنى حيث تقول : « ان النيابة الادارية لم تر اثناء قيامها

(١) مشار الى الحكم في مرجع الدكتور عبد الفتاح حسن ، المرجع السابق ، ص ١٥٧ .

بالتحقيق ما يقتضى وقف الطاعن اعمالا لحكم المادة العاشرة من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ ، كما أنه لم يكن في المخالفات التى نسبت الى الطاعن ما يقتضى التصون والاحتياط فى العمل الموكول اليه بحكم يده عنه » .

ولكننا نذكر أيضا بأن المحكمة الادارية العليا فى حكمها الصادر فى ٢١ يناير سنة ١٩٦٧ (س ١٢ ، ص ٥٧٠) رفضت أن تقر بشرعية قرار الوقف الاحتياطى الصادر ضد أحد الموظفين ، وقد كانت المحكمة انتأديبية قد أشارت بأحالتها الى القومسيون الطبى لفحص قواه العقلية لتقدير مسؤوليته عن الأخطاء المنسوبة اليه ، مقررة أن الوقف الاحتياطى لم يشرع لهذه الغاية ، مع أن الادارة حين أصدرت القرار كانت تستهدف الصالح العام ، بل وصالح الوظيفة التى يعمل بها الموظف اذى امتنع عن تنفيذ قرار الادارة بالتوجه الى القومسيون الطبى الصام .

هذا وقد قررت المحكمة الادارية العليا فى حكمها الصادر فى ١٩٧٥/٥/٣ (مجموعة المبادئ ص ١٧١٤) أن اعمال سلطة رئيس مجلس ادارة المؤسسة فى وقف العامل لصالح التحقيق : ليس وقفاً على التحقيق الذى تباشره السلطة الادارية ، وانما يمتد الى ما يجرى فى المجال الجنائى من تحقيق حول ذات المخالفات اذا ما خالطتها شبهة الجريمة العامة » وذلك لاتحاد العلة من الوقف فى الحالىن وهى كفاءة سير التحقيق الى غايته ومنتهاه فى جو خال من المؤثرات ، وحمايته من أن تعصف به الأهواء أو يميل به الى غير ما قصد من كشف الحقيقة وانتعرف عليها » .

٥ - واذا كان الوقف الاحتياطى يتشابه مع نوعين آخرين من الوقف هما الوقف كعقوبة ، والوقف بقوة القانون ، فان لكل نوع منهما نظامه القانونى الخاص وأغراضه التى يستهدفها . والوقف الاحتياطى بطبيعته لا يمكن أن يختلط أو يعاصر الوقف كعقوبة . لأنه متى صدرت العقوبة التأديبية انتفت حكمه قيام الوقف الاحتياطى . ولكن التساؤل

يُثور حول إمكان قيام الوقف الاحتياطي مع الوقف بقوة القانون : بمعنى أنه ، هل يكون في وسع الإدارة أن تصدر قرارا بوقف عامل احتياطي ، إذا كان موقوفا عن عمله بقوة القانون ؟ ! لقد أجابت المحكمة الادارية العليا عن هذا التساؤل بالإيجاب في حكمها الصادر في ١٧ فبراير سنة ١٩٦٨ (مس ١٣ ص ٥١٩) في قضية تتلخص ظروفها فيما يلي : اتهم عامل بالتزوير ، فقبض عليه وحبس على ذمة التحقيق . وفي نفس اليوم صدر قرار إداري بوقفه عن العمل احتياطيا . قدم العامل الى المحكمة التأديبية للنظر في استمرار وقفه ، وأخرج عنه أثناء ذلك . قضت المحكمة التأديبية « بالا وجه لنظر الطلب » لأن قرار الوقف وقد صدر وهو محبوس حبسا احتياطيا ، حيث كان العامل موقوفا بقوة القانون وقت صدور قرار الوقف طبقا لنص المادة ٦٥ من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ . وبذلك يكون قرار الوقف الاحتياطي قد ورد على غير محط ، ولا يرتب أي أثر من الآثار ، وأنه كان يجب على الجهة مصدرة القرار أن تنتظر الى ما بعد الافراج عن العامل فتصدر قرارها ، وأن المحكمة لذلك لا ترى محلا لنظر الطلب » .

ولكن المحكمة الادارية العليا ألغت الحكم السابق . وبمعد استعراض نص المادتين ٦٤ و ٦٥ من قانون العاملين الملقى قالت : « ان مؤدى كل من الوقف الاحتياطي والوقف بقوة القانون هو اسقاط ولاية الوظيفة عن العامل ، الا أن لكل من الوقفين سنده القانوني وشروطه ودواعيه : فالوقف الاحتياطي يصدره الرئيس الإداري في دائرة اختصاصه اذا اقتضت مصلحة التحقيق ذلك ... بينما يقع الوقف بقوة القانون اذا ما حبس العامل احتياطيا أو نفذ الحكم الجنائي ، ويظل العامل موقوفا الى أن يزول سبب الوقف بالافراج عن العامل . وأنه وان كان وقوع الوقف بقوة القانون قد يخفى عن صدور قرار إداري بتقرير الوقف الاحتياطي طالما كان الوقف بقوة القانون قائما ، فإنه قد يكون لدى الإدارة من الاعتبارات ما يحملها على تقرير استمرار وقف العامل بمعد الافراج عنه ، فتصدر قرارا بالوقف الاحتياطي معلقة نفاذ أثره على انتهاء الوقف بقوة القانون ... ومن

ثم فان قرار الوقف الاحتياطي الذي صدر ابان قيام الوقف بقوة القانون يحمل على أنه قرار شرطي ملق على انتهاء الحبس الاحتياطي ، بحيث ينفذ أثره اذا ما زال الوقف المترتب بقوة القانون » .

٤ - § الآثار المترتبة على الوقف الاحتياطي

يترتب على صدور القرار بوقف العامل احتياطيا ثلاث نتائج هامة هي :

- ١ - كف يده عن العمل مدة الوقف • ٢ - خصم جزء من المرتب أو احتمال ذلك • ٣ - تأجيل ترقية الموظف الموقوف •

أما فيما يتعلق بالنتيجة لأولى فانها ليست بحاجة الى شرح ، اللهم الا فيما يتعلق بالذكر بأن العامل الموقوف احتياطيا اذا قضى بفصله ، فانه يفصل من تاريخ صدور القرار بوقفه عن العمل • ومعنى ذلك أن عقوبة الفصل في هذه الحالة تتضمن أثرا رجعيا على خلاف الأصل العام ، ولكنها رجعية مشروعة بنص صريح ، ولحكمة مستباعدة ، لأنها تطابق الوضع الواقعي والقائم على أن يد الموظف قد كفت عن العمل من تاريخ معين • وسوف نرى أثر ذلك فيما يتعلق بمرتب الموظف الموقوف •

وأما بخصوص عدم صلاحية الموظف الموقوف للترقية خلال مدة الإيقاف ، فاننا نؤثر أن ندرسها مع الحالة الأوسع منها ، وهي عدم صلاحية الموظف المحال الى المحاكمة التأديبية للترقية ، للتشابه الكبير بين الحالتين في الحكمة وفي الأحكام • ومن ثم فاننا نقتصر هنا على دراسة أثر الوقف الاحتياطي على مرتب الموظف أو العامل الموقوف •

مرتب الموظف الموقوف احتياطيا

١ - كلن القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ يترتب على القرار الصادر بالإيقاف نتيجة بالغة الأهمية بالنسبة لمرتب الموظف الموقوف ضمنها المادة ٩٥ (معدلة) حيث تقول : « ويترتب على وقف الموظف عن عمله

وقف صرف مرتبه ابتداء من اليوم الذى أوقف فيه ، ما لم يقرر مجلس التأديب صرف المرتب كله أو بعضه بصفة مؤقتة الى أن يقرر عند الفصل فى الدعوى التأديبية ما يتبع فى شأن المرتب عن مدة الوقف ، سواء بحرمان الموظف منه أو بصرفه اليه كله أو بعضه » • ومقتضى هذا النص تعرض الموظف الموقوف احتياطياً لخطر حرمانه من مرتبه بمجرد صدور قرار الوقف • وترك مصيره معلقاً أمام مجلس التأديب •

ولكن الاعتبارات الاجتماعية التى تأثر بها المشرع وهو يضم قانون العاملين رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ ، قد تركت بصماتها فى هذا المجال ، وفى مجالات أخرى عديدة من القانون المشار اليه ، اذ قرر المشرع حماية نصف مرتب الموظف أو العامل الموقوف مهما كانت الظروف ، بحيث لا يتأثر هذا النصف بقرار الايقاف ، على أن يعرض أمر نصف مرتبه الآخر — كله أو بعضه — على المحكمة التأديبية المختصة لتقرر بشأنه ما تشاء ، وذلك كله وفقاً لاجراءات وضمانات تكفل عدم تعرض الموظف أو العامل الموقوف لأى تعسف أو انحراف •

٢ — نجد هذا المعنى واضحاً فى المادة ٦٤ من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ حيث تقرر : « ويترتب على وقف العامل عن عمله وقف صرف نصف مرتبه ابتداء من اليوم الذى يحال فيه للمحكمة ، ويجب عرض الأمر فوراً على المحكمة التأديبية المختصة لتقرير صرف أو عدم صرف الباقي من مرتبه • فإذا لم يعرض الأمر عليها خلال عشرة أيام من تاريخ الوقف : وجب صرف المرتب كاملاً حتى تقرر المحكمة ما يتبع فى شأن نصف مرتبه • وعلى المحكمة التأديبية أن تصدر قرارها خلال عشرين يوماً من تاريخ رفع الأمر اليها • فإذا برئ العامل أو حفظ التحقيق أو عوقب بعقوبة الانذار ، صرف اليه ما يكون قد أوقف صرفه من مرتبه • فإذا عوقب بعقوبة أشد ، تقرر السلطة التى وقعت العقوبة ما يتبع فى شأن المرتب الموقوف صرفه » •

ونظرا لغموض الأحكام التي وردت في هذا النص ، فقد صدر التفسير التشريعي رقم ٤ لسنة ١٩٦٥ بتوضيح أحكامه على النحو التالي :

مادة ٢ (أ) : « يترتب على وقف العامل تطبيقا للمادة ٦٤ من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ وقف صرف نصف راتبه ابتداء من تاريخ الوقف ، على أن يعرض هذا الأمر على المحكمة التأديبية خلال عشرة أيام من تاريخ الوقف لتقرير صرف أو عدم صرف نصف الراتب الموقوف » .

ولقد رأينا فيما سبق أن المشرع قد أعاد النص على ذات الأحكام في قوانين العمل التالية ، مع زيادة الضمان بالنسبة الى الموظف الموقوف عن العمل ، وذلك في المادتين ٦٠ من القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ ، و ٥٧ من القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٧١ ، وفي المادتين ٨٣ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ و ٨٦ من القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ .

٣ - ويستنتج من النصوص السابقة الأحكام التالية :

(أ) بمجرد صدور قرار الوقف من السلطة المختصة ، يوقف صرف نصف المرتب .

(ب) لاستمرار أثر الوقف على المرتب ، يجب عرض الأمر على المحكمة التأديبية المختصة خلال عشرة أيام من تاريخ صدور قرار الوقف . وقد رتب المشرع على مخالفة هذا الضمان نتيجة بالغة الخطورة ، وهي وجوب صرف المرتب كاملا . ولما كان الوقف قد يصدر لصالح الوظيفة ، وقبل أن يستكمل التحقيق مقوماته ، فان احتمال صرف المرتب كله للموظف الموقوف كبير ، وذلك لأن الادارة لن تستطيع عرض قرار الوقف عن العمل على المحكمة التأديبية بدون أسباب تستمدها من تحقيق . وقد يستغرق هذا التحقيق وقتا أطول من الأيام العشرة المقررة في المادة . وهنا يصطدم منطق الضمان مع مقتضيات الفاعلية ، لأن الوقف المؤقت سوف ينتهي الى اجازة اجبارية بمرتب ، على خلاف القاعدة الأصولية والتي تنضى بأن الأجر مقابل العمل .

(ج) على المحكمة التأديبية أن تصدر قرارها بخصوص نصف المرتب الموقوف خلال عشرين يوما من تاريخ رفع الأمر إليها (١) . فإذا لم تصدر المحكمة قرارها في خلال هذه المدة ، يصرف الأجر كاملا . وهذا أيضا زيادة في منطق الضمان . واختصاص المحكمة في هذا المجال اختصاص تقديري ، بمعنى أنها قد تقرر وقف صرف نصف المرتب كله أو بعضه ، أو ترفض الإيقاف بحسب الظروف وجسامه الاتهام . وحكما في هذا الخصوص يخضع لرقابة المحكمة الادارية العليا ، شأنه في ذلك ، شأن أحكامها التي تقرر فيها مد مدة إيقاف العامل بناء على طلب الادارة .

وقد قررت المحكمة الادارية العليا في حكمها الصادر في ١٣ يناير سنة ١٩٦٨ (س ١٣ ، ص ١٤٩) أن مناط اختصاص المحكمة التأديبية في هذا المجال هو النظر في أمر وقف نصف المرتب كله أو بعضه ، بغض النظر عن شرعية القرار الصادر بالوقف . وكان ذلك في قضية تتلخص ظروفها فيما يلي : اتهم أحد الموظفين بالاختلاس والتزوير ، وقدم للنيابة العامة للتحقيق ، وصدر قرار بوقفه احتياطيا عن العمل . ثم قدم للمحكمة التأديبية للنظر في أمر مد مدة الإيقاف . ولكن المحكمة الانتدابية رفضت الموافقة على المد ، وأمرت بعودته الى عمله . وفي هذه الأثناء كانت قد اكتشفت ضده وقائع تزوير جديدة ، فأمرت النيابة بحبسه . ولما أفرج عنه ، صدر قرار جديد بوقفه عن العمل ، وعرض على المحكمة التأديبية أمر وقف نصف مرتبه خلال مدة الإيقاف . ولكن المحكمة التأديبية قضت بعدم الاختصاص ، بحجة أن الادارة لا تملك اصدار قرار الوقف ، ولأنه كان يتعين عليها أن تعيد الموظف - عقب الافراج عنه - الى عمله تنفيذا للحكم الصادر من المحكمة التأديبية في هذا الخصوص . طعن في الحكم الصادر بعدم الاختصاص أمام المحكمة الادارية العليا ، فقضت بالغائه . وبعد أن استعرضت

(١) كانت المدة عشرة ايام بالنسبة للعاملين في القطاع العام ، وقد انتقدنا هذا الوضع في الطبعة قبل السابقة من هذا المؤلف (ص ٢٧٤) وقد استجاب المشرع للنقد ، فأصبحت المدة موحدة في القانونين الجديدين .

نص المادة ٦٤ من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ قالت : « ان اختصاص المحكمة التأديبية بمد مدة وقف الموظف وتقرير صرف أو عدم صرف الباقي من مرتبه عن مدة الوقف ، مرده الى حكم القانون الذي لم يقيد اختصاصها في هذا الشأن بصحة أو بطلان القرار الصادر من الجهة الادارية بالوقف ابتداء ، اذ أن هذا الأمر هو ذاته المعروض على المحكمة لتصدر حكمها فيه ، فيحدد على مقتضاه مركز الموظف الموقوف عن العمل . والقول بغير ذلك مؤداه أن يظل مركز هذا الموظف معلقا ، وهو ما لا يتصور بداهة أن المشرع أراده بحال من الأحوال . ومن ثم يتعين على المحكمة التأديبية أن تقضى في الطلب المعروض عليها موضوعا بحسب ظروف الحالة المعروضة وملابساتها ، فتقرر قبول الطلب أو رفضه ، لا أن تتسلب من ولايتها ، وتحكم بعدم اختصاصها » .

(د) فيما يتصل بمصير جزء المرتب الذي تقرر المحكمة التأديبية وقف صرفه ، فقد حدده المشرع على النحو التالي :

١ - اذا برى العامل أو حفظ التحقيق معه ، أو جوزى بجزاء الانذار أو الخصم من الأجر لمدة لا تتجاوز خمسة أيام ، صرف اليه ما يكون قد أوقف صرفه من أجره . فصرف الأجر هنا يتم بقوة القانون ، وليس لجهة الادارة التي يتبعها العامل سلطة تقديرية في هذا المجال . ويلاحظ أن المشرع في قانوني العاملين الجديدين قد وسع من مجال هذه الحالة ، ذلك أنها كانت مقصورة على حالة توقيع جزاء الانذار ، فأضاف اليها المشرع حالة الخصم من الأجر لمدة لا تتجاوز خمسة أيام ، نظرا لضآلة العقوبة في هذه الحالة ، مما يكشف عن ضآلة المخالفة التي ثبتت في حق العامل .

٢ - اذا جوزى العامل بمقوبة تتجاوز الخمسة أيام ، فقد خوان المشرع « السلطة التي وقعت الجزاء » في أن تقرر ما يتبع في شأن جزء الأجر الذي أوقف صرفه . فالاختصاص في هذه الحالة مقرر للسلطة التي وقعت الجزاء : وقد تكون جهة الادارة التي يتبعها

العامل ، وقد تكون المحكمة التأديبية المختصة . وتملك هذه الجهة سلطة تقديرية في هذا الخصوص : فقد تقرر حرمان العامل الموقوفة ، عن العمل من بعض مرتبه الموقوف أو عدم حرمانه .

٣ - اذا جوزى العامل الموقوف بجزاء الفصل ، فان خدمته تنتهى من تاريخ وقفه . ولما كان الأصل أن الأجر مقابل العمل ، وكان العامل لم يعمل شيئاً للإدارة خلال مدة الإيقاف ، فان القواعد العامة كانت تقضى باسترداد ما صرف اليه خلال مدة الإيقاف . ولكن غلبة الاعتبارات الانسانية حدت بالمشرع الى أن يخرج على هذا الأصل ، وأن يقرر أنه « لا يجوز أن يسترد منه (العامل) في هذه الحالة ما سبق أن صرف له من أجر » .

الفرع الثانى

الاجراءات التأديبية والصلاحيه للترقية

١ - نصت المادة ٧٠ من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ على ما يلى : « لا تجوز ترقية عامل محال الى المحاكمة التأديبية أو المحاكمة الجنائية أو موقوف عن العمل مدة الاحالة أو الوقف . وفى هذه الحالة تحجز للعامل الدرجة لمدة سنة . فاذا استطلت المحاكمة لأكثر من ذلك ، وثبت عدم ادانته أو وقعت عليه عقوبة الأذار ، وجب عند ترقيته احتساب أقدميته في الوظيفة المرقى اليها من التاريخ الذى كانت تتم فيه لو لم يحل الى المحاكمة التأديبية أو المحاكمة الجنائية » .

ولقد عدل المشرع الأحكام السابقة على النحو التالى الذى ورد في المادة ٦٦ من القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ : « لا تجوز ترقية عامل محال الى المحاكمة التأديبية أو المحاكمة الجنائية أو موقوف عن العمل في مدة الاحالة أو الوقف . وفى هذه الحالة تحجز للعامل الفئة لمدة سنة . فاذا استطلت المحاكمة لأكثر من ذلك ، وثبت عدم ادانته ، أو وقعت

عليه عقوبة الانذار أو الخصم أو الوقف عن العمل لمدة تقل عن خمسة أيام ، وجب عند ترقيته احتساب أقدميته في الوظيفة المرقى إليها ؛ ويمنح أجرها من التاريخ الذي كانت تتم فيه لو لم يحل إلى المحاكمة التأديبية أو المحاكمة الجنائية . ويعتبر العامل محالاً للمحاكمة التأديبية من تاريخ طلب الجهة الإدارية أو الجهاز المركزي للمحاسبات من النيابة الإدارية إقامة الدعوى التأديبية » .

ثم أعاد المشرع النص على ذات الأحكام في المادة ٨٧ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ حيث تقول : « لا تجوز ترقية عامل محال إلى المحاكم التأديبية أو المحاكمة الجنائية أو موقوف عن العمل في مدة الاحالة أو الوقف . وفي هذه الحالة تحجز للعامل الوظيفة لمدة سنة ، فإذا استطلعت المحاكمة لأكثر من ذلك وثبت عدم ادانته أو وقع عليه جزاء الانذار أو الخصم أو الوقف عن العمل لمدة خمسة أيام فأقل . وجب عند ترقيته احتساب أقدميته في الوظيفة المرقى إليها من التاريخ الذي كانت تتم فيه لو لم يحل إلى المحاكمة التأديبية أو المحاكمة الجنائية ؛ ويمنح أجرها من هذا التاريخ » .

ويعتبر العامل محالاً للمحاكمة التأديبية من تاريخ طلب الجهة الإدارية أو الجهاز المركزي للمحاسبات من النيابة الإدارية إقامة الدعوى التأديبية » (١) .

ولقد جمع المشرع في هذه المواد بين أسباب ثلاثة قدر أنه لا يستقيم معها ترقية الموظف : فالترقية تحمل في طياتها معنى التكريم ، والثقة في الموظف المرقى . ولا يتفق مع هذا المعنى احالة الموظف إلى المحاكمة الجنائية ، أو التأديبية ، أو وقفه عن العمل ، لأن هذه الأوضاع الثلاثة تنقئ بظلال من الريبة والشك على سمعة الموظف ومقدرته . ولهذا

(١) وكانت تعادلها المادة ١١ من لائحة العاملين بالقطاع العام ، ثم المادة العاشرة من القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٧١ . وأخيراً في المادة ٩٠ من القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ ، وهي تطابق المادة ٨٧ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ .

فإن المشرع اتخذ اجراء احتياطيا ، يحجب الموظف من الترقية ، مع مواجهة احتمال براءته مما نسب اليه . فالمنع من الترقية ليس بعقوبة تأديبية ، ولكنه اجراء وقائي مؤقت ، يتقرر مصيره في ضوء ما تسفر عنه محاكمة الموظف جنائيا أو تأديبيا .

٢ - وفيما يلي نعرض لهذه الأسباب الثلاثة :

أولا - الاحالة الى المحاكمة التأديبية : متى يعتبر العامل محالا الى المحاكمة التأديبية ؟ ! ان تحديد هذا التاريخ بالغ الأهمية نظرا لما يترتب عليه من جعل العامل غير صالح للترقية . ولقد ذهبت محكمة القضاء الاداري في أحد أحكامها الى أن المقصود بالاحالة الى المحاكمة التأديبية جميع الاجراءات التي تتطلبها تلك المحاكمة بما فيها التحقيق فيما هو منسوب الى العامل . ولقد كان هذا المسلك منتقدا ، ومجاف لنص المادة ٧٠ من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ التي سبق أوردناها ولروحها (١) . ولأجل هذا تدخلت اللجنة العليا لتفسير قانون العاملين المدنيين بالدولة وأصدرت التفسير التشريعي رقم ٢ لسنة ١٩٦٦ والذي نصت المادة ٤ منه على أنه « اذا طلبت الجهة الادارية ورئيس الجهاز المركزي للمحاسبات من النيابة الادارية مباشرة الدعوى التأديبية ، فان العامل يعتبر محالا الى المحكمة التأديبية من تاريخ صدور قرار الجهة الادارية (ورئيس الجهاز المركزي للمحاسبات) باقامة الدعوى التأديبية » (٢) وقد نص على هذا المعنى صراحة في المادة ٦٦ من

(١) راجع نقد الدكتور السيد محمد ابراهيم لهذا الحكم في مؤلفه السابق ، ص ٢٥٩ وما بعدها ، والحجج التي أوردتها سليمة ، واقرتها اللجنة التفسيرية كما سفرى بعد قليل .

(٢) جاء في المذكرة التفسيرية للقرار التشريعي بهذا الخصوص ما يلي : « فيما عدا الحالة التي يكون فيها للنيابة الادارية رفع الدعوى التأديبية من تلقاء نفسها ، فان الاحالة للمحاكمة التأديبية تبدأ بقرار من الجهة الادارية او رئيس الجهاز المركزي للمحاسبات برفع الدعوى التأديبية ، ثم تحال الأوراق الى النيابة الادارية لمباشرة الدعوى . ومن ثم يعتبر العامل محالا الى المحاكمة التأديبية من تاريخ صدور القرار الذي أوضحت به الجهة الادارية (الجهاز المركزي للمحاسبات) عن اراءتها في اقامة الدعوى التأديبية . ويكون دور النيابة الادارية مقصورا على تنفيذ القرار ، ومباشرة الدعوى نيابة عن الجهة الادارية صاحبة الارادة الاصلية في اقامة الدعوى »

القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ وفي المادة ٨٧ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ وما يقابلها من قانون العاملين بالقطاع العام كما رأينا .

هذا ولقد كانت المادة ١١ من لائحة العاملين بالقطاع العام :
تأخذ بالتفسير الموسع حيث تقول : « لا يجوز النظر في ترقية عامل الى وظيفة أعلى ، اذا كان محالا الى النيابة العامة أو النيابة الادارية بقرار من رئيس مجلس الادارة أو الجهة الادارية الأعلى أو قدم الى المحاكمة . وفي هذه الحالة تحجز الفئة للعامل مدة سنة ٠٠٠ » فمجرد احالة العامل الى التحقيق كانت تجعله غير صالح للترقية مما يعرضه لمخاطر كبيرة . ولهذا فان المشرع قد وحد الحكم في القانونين كما رأينا فيما سلف . ويظل العامل غير صالح للترقية منذ احالته حتى ينجلي أمره بتبرئته من التهمة (أو التهم) المنسوبة اليه . ومن ثم فان القرار الصادر بعدم الاختصاص بنظر التهم الموجهة الى المتهم ، انما يقضى في مسألة فرعية متعلقة بالاختصاص ، فلا أثر له من حيث براءة المتهم مما وجه اليه (١) .

(١) بهذا المعنى تقرر المحكمة الادارية العليا في حكمها الصادر في ٦ يونية سنة ١٩٦٥ (س ١٠ ص ١٥٧٩) ان حظر ترقية الموظف المحال الى المحاكمة التأديبية لا ينتفى اذا اصدر المجلس التأديبي قرارا بعدم اختصاصه استناداً الى ان المخالفة مالية يختص بها مجلس آخر .

وفي حكمها الصادر في ١٩ مايو سنة ١٩٦٨ (س ١٣ ص ٩٥٨) تعيد تأكيد المبدأ بقولها : « ان الموظف نسواء حل عليه الدور في ترقية عادية أو في ترقية بالتطبيق لنص المادة ٤٥ مكررا ، وكان في الوقت ذاته محالا الى محاكمة تأديبية ، فان ترقيته ، والحالة هذه ، تكون منوطة بأن يثبت عدم ادانته في تلك المحاكمة ، أى بقرار يصدر في موضوع الادانة ، وهذا ما لم يتم في شأن المدعين ، اذ ان القرار الصادر من مجلس التأديب الابتدائي في ١٢ فبراير سنة ١٩٥٧ هو قرار في مسألة فرعية متعلقة باختصاص مصدر قرار الاحالة دون البت في موضوع التهم ذاتها ، من حيث الادانة أو عدمها ، وهو الشرط الواجب تحققه عند تطبيق نص المادة ١٠٦ من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ » .

ثانياً - الاحالة الى المحاكمة الجنائية :

وتشير هذه الحالة سؤاليين :

الأول : متى يعتبر العامل محالاً الى المحاكمة الجنائية ؟ وتجب المحكمة الادارية العليا عن هذا السؤال في حكمها الصادر في ٩ يناير سنة ١٩٦٥ (س ١٠ ، ص ٣٥٠) بقولها : « انه في المحاكمة الجنائية يوجد متلول قانوني خاص لاصطلاح « محال اليها » تحدده القواعد الراسخة المستقرة في قانون الاجراءات الجنائية ، حاصنها أن الاحالة الى المحاكمة الجنائية تتم بصدور أمر الاحالة من قاضي التحقيق أو من مستشار الاحالة أو تتم بتكليف المتهم بالحضور أمام المحكمة المختصة من قبل النيابة العامة أو المدعى بالحق المدني » .

الثاني : هل مطلق المحاكمة الجنائية يترتب عليها باستمرار عدم الصلاحية للترقية ؟ ! لا يمكن التسليم بذلك ، لأن من الجرائم ما لا أثر له قبل الموظف حتى لو أدين فيه ، كالمخالفات ، والجرائم غير ذات الأثر على وضعه الوظيفي وفقاً للتفصيل الذي أورده في موضعه من هذا المؤلف . فمن غير المعقول أن يترتب المشرع على مجرد المحاكمة فيها أثراً أخطر من الحكم بالادانة فيها . ولذلك يتعين الربط بين المحاكمة الجنائية التي ورد النص عليها في هذا الموضع وبين التأديب . ولهذا يجب أن يكون العامل قد أحيل الى المحاكمة الجنائية في جناية أو في جريمة مخلة بالشرف . وهو ما أفقت به ادارة الفتوى والتشريع للجهاز المركزي للتنظيم والادارة والمحاسبات (فتواها رقم ١٢٩٣ في ٢٠/١٩٦٦) (١) .

ثالثاً - الموقف عن العمل : وهو اجراء مؤقت ، وكما رأينا فيما سبق عاذ به يطبق لصالح التحقيق أو لمصلحة الوظيفة التي يشغلها الموظف المحال الى المحاكمة التأديبية : وبالتالي فليس كل موظف تتخذ ضده الاجراءات التأديبية يوقف عن عمله بالضرورة . ومن ثم فانه من المتعين تمييز عدم الصلاحية للترقية استناداً الى هذا السبب عنها في الحالتين الأخريين ،

(١) مشار اليها في مرجع الاستاذين محمد رشوان احمد ، وابراهيم عباس منصور ، المرجع السابق ، ص ٢٣٦ ، هامش رقم ٢ .

لا سيما بسبب الاحالة الى المحاكمة التأديبية . ويتربط على ذلك أن عدم الصلاحية للترقية بسبب الوقف عن العمل تتحول بزوال سببها . فإذا رجعت السلطة الادارية في قرارها خلال الأشهر الثلاثة المقررة للوقف ، أو رفضت المحاكمة التأديبية مد الوقف ، ولم يكن الموظف قد أحيل بعد الى المحاكمة التأديبية ، فإنه يسترد صلاحيته للترقية لزوال السبب المساع .

رابعا — تتابع المحاكمة الجنائية والتأديبية : لما كان المشرع قد حمل من كل من المحكمتين سببا مستقلا لعدم الصلاحية المؤقتة للترقية ، ننظرا للصلة بين الجريمتين الجنائية والتأديبية على النحو الذى سبق توضيحه ، فقد تساءل البعض عما اذا كان الموظف من الممكن أن يتعرض للمنع من الترقية مرتين : مرة اذا أحيل الى المحاكمة الجنائية ، وأخرى اذا أحيل الى المحاكمة التأديبية ، وذلك بطبيعة الحال اذا رأت الادارة أن ترجىء المحاكمة التأديبية لحين الفصل فى المحاكمة الجنائية ، وهو ما تلجأ اليه الادارة بكثرة للأسباب التى سبق توضيحها . وقد أجاب هذا رأى على التساؤل بما يلى : « نرى أنه اذا ما أحيل العامل الى المحاكمة التأديبية بعد أن تمت محاكمته الجنائية أو العكس ، لا تتربط على الاحالة الثانية أثر فى حظر الترقية ، بعد أن رتبنا الاحالة الأولى هذا الأثر ، فليس من العدالة أن يتحمل العامل هذا الأثر مرتين عن فعل واحد ، نظر اليه فى مرحلتين متتاليتين من جانبين مختلفين ، وحتى لا يختلف مركز العامل الذى يحاكم جنائيا وتأديبيا فى وقت واحد ، فيتحمل أثر حظر ترقيته مرة واحدة ، عن مركز العامل الذى يحاكم جنائيا وتأديبيا فى مرحلتين متتاليتين فيتحمل أثر حظر الترقية مرتين فى كلتا المرحلتين (١) » .

وبالرغم من نبل الاعتبارات التى يصدر عنها هذا رأى ، فإنه يخالف حكم النص ، والذى جعل من المحكمتين سببا مستقلا لعدم الصلاحية المؤقتة للترقية . وربما كان النقد الذى وجهه رأى

(١) الدكتور السيد محمد ابراهيم ، مرجعه السابق ص ٢٧٥ .

(٢) ٢٧ — قضاء التأديب

السابق الى النصوص ، يرجع الى فكرة العقوبة التبعية ، وهو أمر سوف نناقشه فيما بعد :

٣ - الترقية بعد زوال المانع : فرق المشرع بين حالتين :

الاولى : أن يزول المانع بما يبريء ساحة الموظف خلال عام ، وهنا قرر المشرع أن تحجز له الدرجة ليرقى عليها عقب زوال المانع (١) .

الثانية . أن يستمر السبب قائما لأكثر من عام . وهنا يفرق بين حالتين :

(أ) اذا برىء الموظف أو وقعت عليه عقوبة الانذار أو الخصم أو الوقف عن العمل لمدة خمسة أيام فأقل ، وجب عند ترقيته احتساب أقدميته في الوظيفة المرقى اليها ، وأن يمنح أجرها من التاريخ الذي كانت تتم فيه لو لم يحل الى المحاكمة التأديبية أو المحاكمة الجنائية . وكان النص في القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ يقف عند عقوبة الانذار ، فأضاف اليه القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ العقوبتين المشار اليهما على

(١) وقد افتت الجمعية العمومية للقسم الاستشاري في ١٦ فبراير سنة ١٩٦٦ (مس ٢٠ ، ص ١٣٣) بأنه لا يعتبر من قبيل زوال المانع المبرر للترقية موت العامل قبل أن تبرأ ساحته موضوعيا لأن « انقضاء الدعوى على هذا الوجه ليس من شأنه ثبوت براءة العامل أو عدم ادانته أو نسبة الجريمة اليه ، وإنما تظل شبهة الجريمة قائمة في حقه وعالقة به على الرغم من انقضاء الدعوى بوفاته . ولا يعترض على هذا بأن الأصل في المتهم البراءة حتى تثبت ادانته مما نسب اليه بحكم نهائي ، ذلك أن المشرع رتب على مجرد أحالة العامل الى المحاكمة التأديبية أو الجنائية شبهة الجريمة في حقه ، وعدم جواز ترقيته طوال فترة المحاكمة . ولما كان قرار ترك العامل في الترقية في هذه الحالة يظل قائما ومنتجا لآثاره ، الا أن تحقق الشرط الماسخ الذي علق عليه ، وهو ثبوت عدم الإدانة أو توقيع عقوبة الانذار ، وهذا لا يكون الا بصدور حكم في موضوع الدعوى التأديبية أو الجنائية ، سواء بالبراءة ، أو الإدانة ، فانه لا يكفى لتحقيق ذلك الشرط الحكم بانقضاء الدعوى لوفاة العامل دون البت في ذات التهم التي أحيل الى المحاكمة من أجلها بالادانة أو البراءة ، وهو الخلط الواجب تحقيقه في تطبيق حكم المادة ٧٠ المشار اليها » .

..ببيل التيسير ، كما أنه أوجب منح الموظف أجره عن الترقية خلال
الفترات المشار إليها ، وبقيت ذات الأحكام في قانونى العاملين الجديدين
كما رأينا .

(ب) اذا عوقب الموظف بعقوبة أثمد مما سبق ذكره ، فان حقه في
الترقية في خلال فترة الايقاف يسقط ، بل ويتعرض لعقوبة تبعية
سوف نعرض لها فيما بعد .

الفرع الثالث

استقالة الموظف المحال الى التأديب

١ - ان النظرة التي يصدر عنها المشرع المصرى تقوم على أن
الاستقالة حق للعامل . ولكن هذا الحق يقابله واجب استمرار سير
المرفق العام بانتظام واطراد . ومن ثم فقد رتب المشرع على ذلك
المساعدة التقليدية المشهورة ، من أن مجرد الاستقالة لا تنهى علاقة
العامل بالدولة ، بل يتعين عليه الاستمرار في العمل حتى تخطره الادارة
بقبول الاستقالة . ومخالفة هذا الواجب يعرض الموظف المخالف لعدد
من أنواع المسؤولية على التفصيل الذى سبق توضيحه .

٢ - واذا كان قبول الاستقالة أو رفضها هو أمر تترخص فيه
السلطة الادارية التي يتبعها العامل ، فان المشرع قد قيد تلك الحرية
في حالتين :

(ا) الحالة الأولى : نصت عليها الفقرة الرابعة من المادة ٩٧ من
القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ (وتقابنها الفقرة الرابعة من المادة ٧٢ من
القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ الملغى) حيث تقول : « فاذا أحيل العامل
الى المحاكمة التأديبية فلا تقبل استقالته الا بعد الحكم في الدعوى بغير

جزء الفصل أو الاحالة الى الماعش » (١) . وهذه الحالة تغطي فرضين : أن يقدم العامل استقالته بعد الاحالة الى المحاكمة التأديبية تجنباً لمواقبها ، وحينئذ لا تملك الادارة قبول الاستقالة . والأخرى أن يكون العامل قد قدم استقالته قبل الاحالة الى المحاكمة التأديبية ، ولم تثبت فيها الادارة قبل الاحالة الى المحاكمة التأديبية . وهنا أيضاً يسرى ذات الحكم لوحدة الملة في الحالتين .

ولما كان المشرع قد قيد سلطة الادارة في قبول الاستقالة في حالة الاحالة الى المحاكمة التأديبية ، فانه لا يقاس عليها حالة الاحالة الى المحاكمة الجنائية (فتوى رقم ٥٨٩٠ الصادرة في ١٩/٩/١٩٦٥ ملف ٧ - ١/٦) (٢) بمعنى أنه لا يوجد مانع قانوني من قبول الاستقالة . ولكن الادارة تترخص في قبولها وفقاً لمقتضيات الصالح العام . وقد ترى من المصلحة ارجاء قبول الاستقالة اذا كان الاتهام الجنائي في جريمة من الجرائم التي ينعكس أثرها على وضع العامل الوظيفي .

(٢١) وتقابلها المادة ٩٩ من القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ ، ويلاحظ مفوة الصياغة التي وردت في المادة ٩٧ اذ اوردت « جزاء الفصل » بدلاً من « جزاء الاحالة الى الماعش » ولم تقع صياغة المادة ٩٩ المشار اليها في هذا الخطأ .

(٢٢) جاء في الفتوى المشار اليها في المتن : « ومن حيث ان السيد ... غير محال الى النيابة العامة للتحقيق معه او الى المحاكمة التأديبية بمعرفة الجهة الادارية التي يتبعها ، وانما هناك تحقيق يجري معه بمعرفة النيابة العامة لاتهامه في جريمة تزوير استثمارات صرف اتمشة مما لا علاقة له بعمله المصلحي ، وان هذا التحقيق لم يسفر بعد عن احالة المذكر الى المحاكمة الجنائية . كما وان جهة الادارة لم تلجأ الى اتخاذ اجراءات احالته الى المحاكمة التأديبية لا بمناسبة التحقيق الذي تجريه معه النيابة العامة ، ولا بمناسبة تحقيق آخر ، أي أن المذكور لم يكن محالاً الى المحاكمة التأديبية ، ولم تتم حجة الادارة باحالته الى تلك المحاكمة خلال الثلاثين يوماً التالية على تقديم الاستقالة التي كان قد تقدم بها بتاريخ ١٩/٩/١٩٦٤ . ومن ثم فلا يوجد ما يحول دون قبول الاستقالة المذكورة طبقاً للمادة ٧٩ سالف الإشارة اليها ، خصوصاً وأنه لم يستدل على أن مصلحة العمل تطلبت ارجاء قبول الاستقالة » .

مشار الى الفتوى في مؤلف الأستاذين عبد الحليم موسى ، ومصطفى حسن الاسحاقى بعنوان « التطبيق العملي لنظام العاملين المدنيين بالدولة » طبعة سنة ١٩٦٦ ، ص ٥٦٥ .

(ب) والحالة الثانية : وهي خاصة بحالة الاستقالة الضمنية المنصوص عليها في المادة ٩٨ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ ، والتي تقول :

« يعتبر العامل مقدما استقالته في الحالات الآتية :

١ - إذا انقطع عن عمله بغير إذن أكثر من خمسة عشر يوما متتالية ما لم يقدم خلال الخمسة عشر يوما التالية ما يثبت أن انقطاعه كان بعذر مقبول . وفي هذه الحالة يجوز للسلطة المختصة أن تقرر عدم حرمانه من أجره عن مدة الانقطاع إذا كان له رصيد من الأجازات يسمح بذلك والا وجب حرمانه من أجره عن هذه المدة . فإذا لم يقدم العامل أسبابا تبرر الانقطاع أو قدم هذه الأسباب ورفضت اعتبرت خدمته منتهية من تاريخ انقطاعه عن العمل .

٢ - إذا انقطع عن عمله بغير إذن تقبله جهة الإدارة أكثر من ثلاثين يوما غير مكتمله في السنة . وتعتبر خدمته منتهية في هذه الحالة من اليوم التالي لاكمال هذه المدة .

وفي الحالتين السابقتين يتعين انذار العامل كتابة بعد انقطاعه لمدة خمسة أيام في الحالة الأولى وعشرة أيام في الحالة الثانية .

٣ - إذا التحق بخدمة أية جهة أجنبية بغير ترخيص من حكومة جمهورية مصر العربية ، وفي هذه الحالة تعتبر خدمة العامل منتهية من تاريخ انقطاعه بالخدمة في هذه الجهة الأجنبية .

ولا يجوز اعتبار العامل مستقيلا في جميع الأحوال إذا كانت قد اتخذت ضده إجراءات تأديبية خلال الشهر التالي لانقطاعه عن العمل أو لالتحاقه بالخدمة في جهة أجنبية (١) .

(١) تعاليفا مع خلاف قليل في الأحكام المادة ٧٣ من القانون المنفى . وتطابقها المادة مائة من قانون العاملين في القطاع العام الجديد .

ذلك أن ترك العامل عمله بغير إذن ، أو التحاقه بالعمل في خدمة جهة أجنبية دون تصريح مسبق ^(١) ، ليس مجرد قرينة على رغبته في الاستقالة ، ولكنه في الوقت ذاته خطأ تأديبي يستوجب العقاب . والادارة بالخيار : ان شاعت قبلت الاستقالة الضمنية ورتبت عليها آثارها ، وان شاعت اتخذت الاجراءات التأديبية ضد العامل المخالف . ولكنها اذا اتخذت الاجراءات التأديبية ضد العامل امتنع عليها قبول الاستقالة الضمنية ، لأن هذا يعتبر الغاء للمحاكمة التأديبية ، ذلك أن هذه المحاكمة لا يمكن أن توجه الى شخص انقطعت صلته بالدولة بقبول الاستقالة . ولكن هذا القيد يقوم على شرطين : الأول : أن تظهر ارادة الادارة واضحة في تحريك الاجراءات التأديبية ضد العامل المخالف . والثاني : أن يتم ذلك قبل تحقق الشروط التي تجعل العامل مستقيلا حكما : فالمادة ٩٨ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ ^(٢) ، تعتبر العامل في حكم المستقيل اذا انقطع عن عمله بغير إذن تقبله الادارة « أكثر من خمسة عشر يوما متتالية » في العام أو « أكثر من ثلاثين يوما غير متصلة في السنة » وفي هاتين الحالتين يتعين انذار العامل كتابة بعد انقطاعه لمدة خمسة أيام في الحالة الأولى ، وعشرة أيام في الحالة الثانية . فالادارة هنا بالخيار : 'ما أن تعمل حكم الاستقالة الضمنية ، أو تحيل العامل المنقطع عن العمل الى المحاكمة التأديبية .

٣ — وقد أعملت المحكمة الادارية العليا هذين الشرطين في حكمها الصادر في ٢٥ يناير سنة ١٩٦٩ (س ١٤ ، ص ٣٠٠) في قضية تتلخص ظروفها فيما يلي : انقطع أحد الموظفين عن عمله بلا سبب مشروع أكثر من ١٥ يوما ، فأرسلت الادارة التي يتبعها الموظف الى النيابة الادارية تخطرها بهذه الواقعة في ٩ سبتمبر ١٩٦٤ ، ثم صدر قرار وكيل الوزارة

(١) كانت النصوص الملغاة تجعل الحظر مقصورا على العمل في خدمة « حكومة أجنبية » ، فعلى النص ، وصار « جهة أجنبية » لأن اصطلاح « الجهة » يشمل الحكومات وغيرها كالمؤسسات الدولية والشركات الأجنبية .

(٢) وتقبلها المادة مائة من قانون العاملين في القطاع العام ، والأحكام واحدة في المادتين .

باعتبار الموظف المتغيب مستقيلاً في ٢٦ سبتمبر سنة ١٩٦٤ . طعن الموظف امام محكمة القضاء الادارى في هذا القرار الاخير ، فقضت المحكمة المشار اليها بالعامه استنادا الى الفقرة الاخرى من المادة ٨١ من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ . ولكن المحكمة الادارية العليا الفت حكم محكمة القضاء الادارى قائلته : « لا مجال لاعمال الفقرة الاخرى من هذه المادة ، لأن الكتاب الصادر من تفتيش ضبط النيل الى النيابة الادارية في ٩ سبتمبر سنة ١٩٦٤ لا يعتبر اجراء تاديبيا في مفهوم المادة المذكورة ، لان التفتيش لم يقصد بكتابته المشار اليه الى النيابة الادارية اتخاذ اجراء تاديبى . بل انه قصد مجرد اخطارها بالموضوع ، وبانه قد اخطرت الوزارة لتطبيق المادة ٨١ بانهاء خدمته . وقد اصدرت الوزارة قرارها في ٢٦ سبتمبر سنة ١٩٦٤ بذلك وأخطرت التفتيش الذى قام بدوره باخطار النيابة الادارية قبل أن تبدأ في التحقيق بسماع أقوال المدعى . وقد كان يتعين على النيابة الادارية بمجرد أن أخطرت بصدور قرار انهاء خدمه المدعى الا تتخذ أى اجراء معه لأن التحقيق معه أصبح غير ذى موضوع » . وكل ما يؤخذ على هذا الحكم ، أن اخطار النيابة الادارية لا يكون لمجرد العلم ، فليس في القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ - ولا في غيره من القوانين فيما نعلم - ما يقضى باتخاذ هذا الاجراء ، وانما اخطار النيابة الادارية انما يعنى مطالبتها بممارسة اختصاصها في التحقيق . ويفهم من سياق الحكم أن النيابة الادارية لو كانت قد بدأت التحقيق قبل صدور قرار وكيل الوزارة بقبول الاستقالة الضمنية ، لما أمكن قبول تلك الاستقالة ، وهو أمر يترك الحكم القانونى لمجرد الصدف ، ويرتب على تباطؤ النيابة الادارية في مباشرة التحقيق أكثر مما يحتمل . ونرى أن جوهر المشكلة ينحصر في معرفة متى تعتبر اجراءات التاديب قد بدأت ، وهو ما سوف ندرسه في الباب الرابع من هذا المؤلف .

ج - ومن ناحية أخرى ، فان المحكمة الادارية العليا في حكمها الصادر في ١٧ يونية سنة ١٩٦٧ (س ٢٢ ، ص ١١٨٤) في صدد تفسير المادة ١١٢ من القانون ٢١٠ لسنة ١٩٥١ المتضمنة لذات الحكم الوارد في المادة ٨١ المشار اليها تقول : « ان مجال تطبيق هذا النص ،

في ضوء الحكمة التشريعية التي قام عليها ، ينحصر في حالة اتخاذ اجراءات تأديبية بمصدد الانقضاء عن العمل خلال المدة التي يحدد انقضاؤها قرينه على الاستقالة ، ما دام الأمر في شأن هذا الانقطاع قد ترك لتقدير الجهة القائمة على التأديب . أما اذا كانت تلك الاجراءات منبته الصلة بالانقطاع المذكور ، فان الحكمه المشار اليها لا تتحقق في شأنها ، فلا تحول دون اعتبار الموظف مستقيلا ، اذ بالاضافة الى أن نتيجة تلك الاجراءات — أيا كانت — لا علاقة لها بالسبب الذي يقوم عليه انقرار المذكور ، فان اعتبار الموظف مستقيلا ، ما كان ليحول دون السير فيها أنى نهايتها وفقنا لنص المادة ١٠٢ مكررا من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ . ولما كان الثابت من الأوراق أن ما أجرى مع المدعى من تحقيق خلال الشهر التالي لانقطاعه عن عمله ، كان بمصدد وقائع لا علاقة لها بالانقطاع الذي قلم عليه القرار الصادر باعتباره مستقيلا ، فان هذا القرار يكون سليما » .

وتدور وقائع الحكم حول موظف ارتكب بعض المخالفات التي استوجبت التحقيق معه ، ثم صدر قرار بنقله الى عمل آخر ، فامتنع عن تنفيذ ذلك قرار النقل مدة ١٥ يوما ، فاعتبرته الادارة مستقيلا رغم ان تحقيق السابق على الاستقالة الضمنية ، فأجازت المحكمة الادارية العليا قبول الاستقالة الضمنية استنادا الى أن التحقيق السابق لا علاقة له بالغياب (١) .

المطلب الثاني

العقوبة التبعية

١ — اذا ما وقعت على الموظف عقوبة تأديبية من العقوبات التي

(١) وينتهى هذا القضاء عملا الى تقييد السلطة التأديبية اذا ما أسفر التحقيق السابق على قبول الاستقالة عن جرائم تستوجب توقيع عقوبات جسيمة ، اذ ستضطر المحكمة التأديبية الى توقيع احدى العقوبات التي يجوز توقيعها على من ترك الخدمة ، وهي عقوبات مصاددة ، في حين أن ارجاء قبول الاستقالة يفسح المجال امام السلطة التأديبية المختصة لتوقيع العقوبة المناسبة .

سبق شرحها ، تعرض لعقوبة تبعية . هي حرمانه من الترقية خلال فترات حددها المشرع في قوانين العاملين المتعاقبة ، وذلك سواء بالنسبة للعاملين الحكوميين أو في القطاع العام ، وذلك على النحو التالي :

١ — في قانون العاملين الحكوميين رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ :
تنص المادة ٨٥ على مايلي : « لا يجوز النظر في ترقية عامل وقع عليه جزاء من الجزاءات التأديبية الميينة فيما يلي الا بعد انقضاء الفترات الآتية : ١ — ثلاثة أشهر في حالة الخصم من الأجر أو الوقف عن العمل لمدة تزيد على خمسة أيام الى عشرة ٠ ٢ — ستة أشهر في حالة الخصم من الأجر أو الوقف عن العمل لمدة ١١ يوما الى ١٥ يوما ٠ ٣ — تسعة أشهر في حالة الخصم من الأجر أو الوقف عن العمل مدة تزيد على خمسة عشر يوما وتقل عن ثلاثين يوما ٠ ٤ — سنة في حالة الخصم من الأجر أو الوقف عن العمل مدة تزيد على ثلاثين يوما أو في حالة توقيع جزاء خفض الأجر ٠

٥ — مدة التأجيل أو الحرمان في حالة توقيع جزاء تأجيل العلاوة أو الحرمان من نصفها ٠

وتحسب فترات التأجيل المشار إليها من تاريخ توقيع الجزاء ولو تداخلت في فترات أخرى مترتبة على جزاء سابق ٠

٢ — في المادة ٦٥ من القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ : لا يجوز النظر في ترقية عامل وقعت عليه عقوبة من العقوبات التأديبية الميينة فيما يلي الا بعد انقضاء الفترات الآتية : ١ — ثلاثة أشهر في حالة الخصم من الأجر أو الوقف لمدة من خمسة أيام الى عشرة ٠ ٢ — ستة أشهر في حالة الخصم من الأجر أو الوقف لمدة من ١١ يوما الى ١٥ يوما ٠ ٣ — سنة في حالة الخصم من الأجر أو الوقف مدة تزيد على خمسة عشر يوما ٠ ٤ — وفي حالة توقيع عقوبة تأجيل العلاوة أو الحرمان منها لا يجوز النظر في ترقية العامل مدة التأجيل أو الحرمان ٠

وتحسب فترات التأجيل المشار إليها في المادة السابقة من تاريخ توقيع العقوبة ولو تداخلت في فترة أخرى مترتبة على عقوبة سابقة (١) » .

٣ - وبالنسبة للعاملين في القطاع العام : كانت تنظم العقوبات التابعة للمادتين ٦٠ و ٦١ من القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٧١ ونصهما (٢) :

م ٦٠ : « لا يجوز النظر في ترقية عامل وقعت عليه عقوبة من العقوبات التأديبية المبينة فيما يلي إلا بعد انقضاء الفترات الآتية :
١ - ثلاثة أشهر في حالة الخصم من المرتب أو الوقف لمدة خمسة أيام

(١) تقابلها بذات الأحكام تقريبا المادتان ٦٨ ، ٦٩ من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ . والمواد من ١٠٣ إلى ١٠٥ من القانون رقم ٢١ لسنة ١٩٥١ .
على النحو التالي :

المادتان ١٠٣ ونصها : « لا تجوز ترقية موظف وقعت عليه عقوبة من العقوبات التأديبية المبينة فيما يلي إلا بعد انقضاء الفترات التالية :
ثلاثة أشهر في حالة الخصم من المرتب من ثلاثة أيام إلى سبعة أيام .
سنة أشهر في حالة الخصم من ثمانية أيام لغاية خمسة عشر يوما .
سنة في حالة الخصم من المرتب عن مدة تزيد على خمسة عشر يوما .
سنتين في حالة خفض المرتب .

وفي حالة تأجيل العلاوة أو الحرمان منها ، لا يجوز النظر في ترقية الموظف مدة التأجيل أو الحرمان .

وفي حالة خفض الدرجة ، يكون ترتيب اقدمية الموظف بمراعاة مدة خدمته السابقة فيها ، فإن لم تكن له خدمة سابقة في هذه الدرجة حسبته له مدة أربع سنوات اقدمية فيها .

ولا يجوز النظر في ترقية الموظف قبل انقضاء سنتين من تاريخ تنزيله » .

المادة ١٠٤ : « في حالة الخصم من المرتب لغاية خمسة عشر يوما ، وفي حالة تأجيل العلاوة مدة تقل عن سنة ، تحجز الدرجة للموظف ان كان له حق في الترقية إليها بالادمية على الا تزيد مدة حجز الدرجة على سنة » .
المادة ١٠٥ : « تحسب فترة التأجيل المشار إليها في المادة ١٠٣ من تاريخ توقيع العقوبة ، ولو تداخلت في فترة أخرى مترتبة على عقوبة سابقة » .

(٢) وتقابلها حرفيا المادة ٧١ و ٧٢ من لائحة العاملين بالقطاع العام الملاحية .

الى عشرة • ٢ — ستة أشهر في حالة الخصم من المرتب أو الوقف لمدة أحد عشر يوما الى خمسة عشر يوما • ٣ — سنة في حالة الخصم من المرتب أو الوقف لمدة تزيد على خمسة عشر يوما • ٤ — وفي حالة نوقيع عقوبة تأجيل العلاوة أو الحرمان منها لا يجوز النظر في ترقية العامل مدة التأجيل أو الحرمان • ٥ — وستين في حالة خفض المرتب أو خفض الفئة أو خفض المرتب والفئة معا » •

م ٦١ : « تحسب فترات التأجيل المشار اليها في المادة السابقة من تاريخ توقيع العقوبة ولو تداخلت في فترة أخرى مترتبة على عقوبة سابقة » •

أما المادة ٨٨ من قانون العاملين بالقطاع العام الجديد رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ ، فانها تطابق المادة ٨٥ من قانون العاملين الحكوميين التي أوردناها فيما سبق •

٢ — والمسلم به أن انترقية المحظورة كمقوبة تبعية تشمل جميع أنواع الترقيات ، سواء تمت بالأقدمية أم بالاختيار • بل وذهبت المحكمة الادارية العليا في حكمها الصادر في ٩ يونية سنة ١٩٥٦ (س ١ ، ص ٨٢٦) الى أن الخطر يشمل انترقية الحتمية التي كانت تتم بمقتضى المادة ٤٠ مكررا من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ (١) •

٣ — ويثير حساب المدد الملاحظات التالية :

(١) كان نصها كما يلي (معدلا بالقانون رقم ١٢٠ لسنة ١٩٦٠) :
« مع عدم الاخلال بنصوص المادتين ٣٥ و ٤١ اذا قضي الموظف حتى تاريخ نفاذ هذا القانون ١٥ سنة في درجة واحدة أو ٢٤ سنة في درجتين متتاليتين أو ٢٨ سنة في ثلاث درجات متتالية أو ٣١ سنة في أربع درجات متتالية ، اعتبر مرقى الى الدرجة التالية بصفة شخصية ، ما لم يكن للتقرير ان الاخير عنه بدرجة ضعيف •

ويسرى هذا الحكم مستقبلا على من يكمل المدد السابقة ، ويعتبر مرقى بالشروط نفسها في اليوم التالي لانقضاء المدة • والموظفون الذين أكملوا هذه المدة قبل صدور هذا القانون يعتبرون مرقين من تاريخ صدوره » •

أولاً — أن المشرع لم يرتب على عقوبة الإنذار وتأجيل موعد استحقاق العسالة لمدة لا تجاوز ثلاثة أشهر والخصم من المرتب لمدة خمسة أيام فأقل أية عقوبة تبعية لبساسة العقاب . وفي ظل القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ ، كانت عقوبة الخصم من المرتب ثلاثة أيام تؤدي إلى حجب الترقية مدة ثلاثة أشهر . أما في ظل القانون الحالي فإن العقوبة التبعية لا تترتب إلا إذا عوقب العامل بعقوبة أكثر من خمسة أيام . وهذا تخفيف محمود من جانب المشرع بالنسبة للعاملين .

ثانياً : ساوى المشرع في العقوبة التبعية بين الخصم من الأجر والوقف عن العمل في حدود معينة : فإذا كانت مدتهما تزيد على خمسة أيام ولا تتجاوز العشرة ، فإن العقوبة التبعية ثلاثة أشهر . وإذا كانت المدة من ١١ إلى ١٥ يوماً ، فإن العقوبة التبعية تصل إلى ستة أشهر . وإذا زادت العقوبة على خمسة عشر يوماً وقلت عن ثلاثين ، فإن العقوبة التبعية تصل إلى تسعة أشهر . وتصل العقوبة التبعية إلى سنة في حالة الخصم من الأجر ، أو الوقف عن العمل مدة تزيد على ثلاثين يوماً . وقد ساوى المشرع بالعقوبة في هذه الحالة من حيث العقوبة التبعية « خفض الأجر » . أما إذا أجلت العسالة أو حرم العامل من نصفها ، فإن العامل لا يكون صالحاً للترقية خلال مدة التأجيل أو الحرمان . وتحسب فترات التأجيل من تاريخ توقيع الجزاء ، ولو تداخلت في فترة أخرى مترتبة على جزاء سابق ، وهو حل أكثر تيسيراً على العامل الذي يوقع عليه أكثر من جزاء في فترات متقاربة .

ثالثاً : والأصل في حساب مدد الحرمان أن تبدأ المدة المقررة في السريان من تاريخ توقيع العقوبة . فإذا وقعت العقوبة بمقتضى قرار من رئيس إداري ، فتبدأ المدة من تاريخ صدور هذا القرار (١) .

(١) وللسلطة المختصة حق التعقيب على القرارات التأديبية ، كما سنفرى في الباب الثالث من هذا المؤلف . وتعقيب الوزير يأخذ إحدى صورتين :

أما اذا صدرت العقوبة من احدى المحاكم التأديبية فان المدة تسرى من تاريخ صدور الحكم (١) .

وقد ثارت صعوبة في كيفية حساب المدة في حالة الحكم بتأجيل العلاوة أو الحرمان منها ، ووجدت صور يستحيل فيها حساب المدة لو التزمنا حرفية النصوص . وقد صادفت المحكمة الادارية العليا حالة من هذا القبيل في حكمها الصادر في ١٤ مارس سنة ١٩٦٥ (س ١٠ ، ص ٨٨٣) في قضية تتلخص ظروفها فيما يلي : وقعت العقوبة المشار اليها على موظف كان قد وصل الى نهاية مربوط درجته ، ومن ثم فانه لا يحصل على علاوات دورية ، ولن يحصل عليها الا اذا رقى . وهو لن يرقى الا بعد انقضاء فترة الحرمان من العلاوة التي لا وجود لها !! وبغض النظر عن هذه الحالة ، فان التطبيق الحرفي للنصوص يجعل مدة الحرمان متفاوتة من حالة الى أخرى بحسب موعد حلول العلاوة الدورية . ومن ثم فان المحكمة الادارية العليا - في حكمها المشار اليه - لم تجد مناصا من القوم بحساب مدة الحرمان من الترقية من تاريخ توقيع العقوبة ، وتوحيد هذه المدة ، بغض النظر عن الظروف

== الأولى : إلغاء القرار الصادر بالعقاب . وحينئذ تزول العقوبة الأصلية والعقوبة التبعية معا ، وتعود حالة الموظف الى ما كانت عليه قبل صدور القرار بالعقاب . فاذا كان حرمانه من الترقية راجعا الى توقيع الجزاء التأديبي الملغى ، عاد اليه حقه في الترقية من تاريخ استحقاقه لها . (فتوى الجمعية العمومية في ١٥ بونية سنة ١٩٦٠ ، السنتان ١٤ و ١٥ ، ص ٢٣٩) .

الثانية : أن يعدل الوزير القرار بالتخفيف أو التشديد : وحينئذ يعتبر القرار المعدل ساجبا للقرار الأول ، ويحل محله ، وتنصرف آثار القرار الأول (المسحوب) وتحسب من تاريخ مدة العقوبة التبعية (فتوى الجمعية العمومية في ١٩ مايوسنة ١٩٦٤ ، ص ١٨ ، ص ٣٠١) .

(٢١) واذا ألفت المحكمة الادارية العليا الحكم الصادر من المحكمة التأديبية ، وقعت العقوبة المناسبة كما سترى تفصيلا فيما بعد ، فان فترة لتأجيل تبدأ من تاريخ صدور حكم المحكمة الادارية العليا . وذلك لأن سلطة المحكمة في التعقيب غير سلطة الرئيس الاداري ، فهي تمارس اختصاصا أصيلا ، وبالتالي يعتبر قضاؤها مثنى . بذات المعنى ، الدكتور عبد الفتاح حسن ، مرجعه السابق ، ص ٢٨٧ ، والدكتور جودت الملط ، مؤلفه السابق ، ص ٣٧٤ .

الخاصة بكل موظف على حدة • وبررت حكمها الانشائي المشار اليه بقولها : « ان العقوبة التبعية سوف تكون اذن متفاوتة المدة تبعا لايعاد حلول العلاوة الدورية ، اذ لو حل هذا الموعد بعد امد قصير من تاريخ الحكم التأديبي لكان وقع العقوبة التبعية على نفس الموظف ومصيره أخف وقرا مما لو كان ميعاد استحقاق العلاوة متباعدة عن الحكم المذكور ؛ لأنه في هذه الحالة يمتد المانع من الترقية لأمد يقارب الأربع سنوات (على أساس أن العلاوة كانت في ظل القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ تمنح كل سنتين) ومن حيث ان هذا الأسلوب في حساب فترة تأجيل الترقية يجعل مدة العقوبة التبعية متروكة لحض المصادفة ، وهو أمر لا يتفق مع ما أراده المشرع بالحكم الوارد في المادة ١٠٣ (من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١) من توحيد امد العقوبة التبعية الخاصة بتأجيل ترقية الموظف المعاقب • واذن فلا محيص من حساب فترة تأجيل الترقية ومدتها سنتان في حالة الحرمان من العلاوة ، من تاريخ الحكم بالعقوبة التأديبية دائما ، لأنه بهذا وحده تتنقى مساوئ التفاوت في مدة العقوبة التبعية وفقا لظروف الموظف رغم صدور الحكم بعقوبة تأديبية من نوع واحد • واذن فليس أحجى ولا أكفل من منع الترقية من تاريخ توقيع العقوبة سواء حلت في أثناء العلاوة الدورية أم لم تحل ، بسبب بلوغ راتب الموظف نهاية مربوط درجته » •

على أنه يجب أن يكون واضحا من ناحية أخرى أن تأجيل الترقية بسبب الحرمان من العلاوة الدورية لا يكون الا اذا وقع الحرمان من العلاوة الدورية في صورة عقوبة تأديبية من السلطة التأديبية المختصة • أما اذا كان مرجعه الى تقديم تقريرين بدرجة ضعيف طبقا للمادة ٤٤ من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ أو تقرير سنوي واحد بدرجة ضعيف أو تقريرين متتاليين بدرجة دون المتوسط وفقا للمادة ٢٣ من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ ، فان الحرمان من العلاوة الدورية في هذه الصور لا يترتب عليه تأجيل الترقية (ادارية عليا في ١٧ يونية سنة ١٩٦١ ، ٦) • وان كانت الترقية سوف تعطل لسبب آخر •

رابعاً : إذا حرم العامل من الترقية كعقوبة تبعية لسبق توقيع جزاء تأديبي عليه ، ثم وقعت عليه عقوبة تأديبية أخرى قبل انقضاء فترة العقوبة التبعية ، فإن المشرع لم يجمع على الموظف بين المدينين — كما ذكرنا — بل تبدأ المدة الجديدة من تاريخ توقيع العقوبة الثانية ، بغض النظر عن الفترة الباقية من المدة الأولى . ولكن ذلك لا يعنى انقضاء المدة الأولى إذا كانت أطول من المدة الثانية ، بل تسرى المدةان معا ، وينتهى الحرمان من الترقية بانتهاء أطول المدينين . وقياساً على هذا التداخل الذي أجازته المشرع ، ذهب رأى وجيه الى تطبيق ذات الفكرة إذا تداخل الحرمان من الترقية كعقوبة تبعية ، مع الحرمان منها بسبب حصول الموظف على تقرير بدرجة ضعيف (١) .

خامساً : لما كان القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ قد جاء أبسر في هذا الخصوص من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ ، فإن مجلس الدولة قد أفتى بتطبيق أحكام القانون الأول بأثر مباشر ، بالنسبة للعقوبات التبعية المترتبة على عقوبات وقعت في ظل القانون الملغى . ومن ذلك مثلاً :

(أ) أن العقوبة التبعية للخصم من المرتب لمدة عشرة أيام في ظل القانون القديم كانت الحرمان من الترقية لمدة ستة أشهر وخفضت هذه المدة في القانون الجديد الى ثلاثة أشهر . ووقعت العقوبة في ١٩٦٤/٦/٢٥ أى في ظل القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ . ولكن الأثر التبعي يطبق عليه القانون الجديد ، فتخفض مدة الحرمان من ستة أشهر الى ثلاثة (فتوى رقم ٣٥١٥ في ١٩٦٥/٦/٢٢ : ملف ٣ — ٢٠٨/١) .

(ب) لما كان القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ قد ألغى عقوبات خفض المرتب ، وخفض الدرجة وخفض الدرجة والمرتب معا ، فإن زوال هذه العقوبات من القانون الجديد ، يستتبع زوال العقوبات التبعية ، ولو

(١) الدكتور السيد محمد إبراهيم ، مؤلفه السابق ، ص ٢٥٧ .

وقعت العقوبات الأصلية في ظل القانون القديم ، لأن القانون الجديد « لم يتضمن نصا يمنع الترقية في حالة توقيع عقوبات خفض الدرجة على خلاف ما كان منصوصا عليه في المادة ١٠٣ سالف الإشارة إليها ، فلا يمكن فرض هذا القيد بالمنع ؛ لأنه نوع من آثار العقوبة ، ولا يكون إلا بنص ؛ كما لا يجوز استصحاب النص القديم في مجال زمني لا يدخل تحت نطاقه . ولهذا فإنه متى حل دور الترقية على السيد المذكور ، وتوافرت شرائطها ، وامتنعت الموانع الأخرى في حالته فإنه يستحق الترقية » (فتوى رقم ٦٦٥٨ في ٢/٣/١٩٦٥ ، ملف رقم ١ - ٦٠٠/٤) (١)

٤ - رأينا في العقوبة التبعية : كنا - وما زلنا - نعتقد عدم سلامة الاعتبارات التي تقوم عليها العقوبة التبعية . ولقد طرحنا هذا الموضوع على الحلقة الثالثة في القانون والعلوم السياسية التي عقدها المجلس الأعلى لرعاية الفنون والآداب والعلوم الاجتماعية ببغداد في المدة من ٣ إلى ٩ أبريل سنة ١٩٦٩ ، وقلنا في بحثنا الذي تقدمنا به إلى الحلقة المشار إليها ما يلي : « أن العقوبة التبعية عقوبة عمياء ، غير مبصرة ، لأنها تصيب بعض الموظفين دون بعضهم الآخر ، فإذا كان الموظف الذي عوقب قد رقى في تاريخ حديث ، فإن العقوبة التبعية لن تطبق عليه ، لأنه لن يرقى بطبيعة الحال وفي الظروف العادية ، إلا بعد مدة تتجاوز المدة التي حددها المشرع ، ومنع ترقيته خلالها ،

(١) مشار إلى هذه الفتوى ، والسابقة عليها مباشرة في مؤلف الأستاذين عبد الحليم مرسي . ومصطفى حسن الاسحاقى ، المرجع السابق ص ٥٢١ ، ٥٢٢ .

ويلاحظ على الفتوى الثانية أنها تنتهى إلى وضع شاذ من الناحية العملية ، وهو عدم صلاحية الموظف الذي وقعت عليه عقوبة خفية كالحصم من المرتب لمدة شهر ، أو رواد ذات العقوبة في القانون الجديد ، وبالتالي سريان مدة الحرمان في ظل القانون الجديد ، في حين أن الموظف الذي وقعت عليه عقوبة خفض الدرجة والمرتب معا ، وهي عقوبة بالغة القسوة ، يصبح صالحا للترقية مباشرة بمجرد صدور القانون الجديد وهو معنى لا يمكن بحال من الأحوال أن يخطر على ذهن المشرع ، وسوف نعود إلى هذا الموضوع فيما بعد.

في حين أن العقوبة التبعية تكون ضارمة ، وبالعلة القسوة لو كان الموظف صالحا للترقية وقت صدور العقوبة التأديبية . وعلاج ذلك كله أن يوكل الى السلطة التأديبية المختصة أن ترتب بنفسها العقوبة التبعية فتوقعها بمعد دراسة ظروف كل موظف على حدة ، حتى تكون العقوبة مبصرة ومدققة للغرض منها . ويجب أيضا أن يوكل للجهة التأديبية المختصة تقدير الآثار الناجمة عن تأخير الفصل في الجرائم التأديبية ، ولا يترك الموظف تحت رحمة الظروف : فتتاله آثار بالغلة القسوة . ولم تخطر ببال أحد ، ولا فائدة من ورائها » .

وعلى أساس بحثنا الذي سبقت الإشارة اليه ، أوصت الحلقة بما يلي : « استبعاد العقوبات التبعية التي توقع بقوة القانون ، وأسناد الأمر في شأنها الى الجهة التأديبية المختصة مع تحديد مدة معينة لاتمام المحاكمة التأديبية بحيث اذا انقضت هذه المدة دون اتمامها ، سقطت الآثار المترتبة على الاحالة الى المحاكمة » (١) .

وما قلناه عن العقوبات التبعية ، يصدق بصفة عامة على الاجراءات الاحتياطية . اننا لا نطلب نرقية الموظف المحال الى المحاكمة التأديبية أو الجنائية أو الموقوف عن عمله ، أو الذي وقعت عليه عقوبات تأديبية في ذات الظروف التي يرقى فيها الموظف العادي . ولكننا نطلب اجراء مبصرا ، غير متروك للظروف ، بأن يوضح الأمر كله في يد السلطة المختصة بالتأديب ، بحيث تقرر اجراء الترقية أو ارجاءها ، أو تعليقها على شرط ، بما يحقق صالح الوظيفة العامة : وأهداف التأديب . وهذا انحل ، فضلا عن عدالته ، فانه يزيل الصعوبات التي عرضنا لها فيما سلف ، والتي وصلت في بعض الأحيان الى حد الأحاجى والألغاز !

(١) راجع كلا من البحث المشار اليه ، وتوصيات الحلقة . في مجلة العلوم الادارية التي تصدرها الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الادارية ، 'نعد الأول من السنة الحادية عشرة (أبريل سنة ١٩٦٩) ، ص ٢٧٢ وما بعدها .

٥ - ترقية الموظف بعد زوال اثر العقوبة التبعية :

كانت المادة ١٠٤ من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ توجب حجز الدرجة للموظف - متى كان له حق في الترقية اليها بالأقدمية - وذلك اذا وقعت عليه عقوبة الخصم من المرتب لغاية خمسة عشر يوما ، وفي حالة تأجيل العلاوة مدة تقل عن سنة ، وجعل المشرع الحد الأقصى لحجز الدرجة سنة . ومعنى هذا النص أن الموظف يستحق الترقية الى الدرجة المحجوزة من تاريخ زوال المانع ، والا كان حجز الدرجة لغوا . ولما كانت المادة ٦٨ من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ لم تتضمن حكما مماثلا ، فقد أفتى مجلس الدولة بأنه « لما كان القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ لا يجيز حجز درجة للعامل الا اذا كان محالا للمحاكمة الجنائية أو التأديبية ، فانه لا يجوز اعتباره من أول يوليو سنة ١٩٦٤ حجز درجة للعامل في غير تلك الحالة المذكورة ، ولا يجوز قانونا اعمال نص المادة ١٠٤ سالفة الذكر لزوالها من مجال التطبيق كما سلف القول . وغنى عن البيان أن مؤدى تأجيل ترقية العامل الذى وقعت عليه احدى العقوبات المشار اليها في المادة ٦٨ من قانون العاملين المدنيين ، هو عدم جواز النظر في ترقيته خلال الفترة الموضحة في تلك المادة ، ولو حل عليه الدور للترقية بالأقدمية أثناءها . على أنه اذا انقضت هذه الفترة ، فليس ثمة الزام على الادارة بترقيته عقب انتهائها ، طالما أن المشرع لم يوجب حجز درجة لهذا العامل يرقى عليها بعد انقضاء فترة التأجيل ، بل عليه أن يتربص حتى تخلو درجات تتسع لترقيته والى أن تنتشط الادارة لاجراء حركة الترقيات في الوقت الذى تراه مناسبا لاجرائها » . (فتوى الجمعية العمومية في ١٦ يونية سنة ١٩٦٥ ، وفي ٢٨/١٢/١٩٦٥ ، فتوى رقم ٩٨٦٧ ملف رقم ٣ - ٤٣٧/١) .

وقد أعادت المادة ٨٧ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ النص الذى كان مقررًا في القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ بقولها « ... وفي هذه الحالة تحجز للعامل الوظيفة لمدة سنة . فاذا استطلعت المحاكمة لأكثر من ذلك ، وثبت عدم ادانته أو وقع عليه جزاء الانذار أو الخصم أو الوقف عن العمل لمدة خمسة أيام فأقل ، وجب عند ترقيته احتساب

أندميته في الوظيفة المرقى إليها من التاريخ الذي كانت تتم فيه ، لو لم يخل الى المحاكمة التأديبية أو المحاكمة الجنائية . ويمنح أجرها من هذا التاريخ » . وهذا الحكم — الذي نادينا به في الطبعة قبل السابقة من هذا المذلل — يحقق العدالة ، ويجنب العاملين المفاجآت التي قد يتعرضون لها اذا ما بدأت الاجراءات التأديبية ضد عدد كبير من العاملين يتبعون عدة وزارات ، واستطلت المحاكمة التأديبية بسبب ذلك الى سنين طويلة — كما حدث في العم — وعوقبوا بعد ذلك بعقوبات يسيرة ، فان العقوبة التبعية في هذه الحالة تتجاوز آثارها العقوبة الأصلية بدرجات كبيرة جدا كما سنرى فيما بعد .

هذا واذا صدر قرار بترقية أحد الموظفين خلال المدة التي لا يجوز فيها ترقيته ، فان هذا القرار يكون غير مشروع ، ولكنه يستقر بمضى مدد التقاضي ، بحيث لا يجوز سحبه اذا مضت تلك المدد . (ادارية عليا في ٢ يناير سنة ١٩٦٦ ، س ١١ ، ص ٢٥٦) .

الفصل الرابع

انقضاء العقوبة

الوسيلة الطبيعية لانقضاء العقوبة هي تنفيذها بالطريقة التي تتفق وطبيعتها . ولكن ثمة طرقا أخرى لانقضاء العقوبة نشير اليها فيما يلي : أولا : انقضاء العقوبة عن طريق الادارة . ويكون ذلك أساسا عن طريق رجوع الادارة في قرارها بسحب القرار الصادر بتوقيع العقاب . وقد استحدث المشرع طريقة محو الجزاءات . ثانيا : انقضاء العقوبة عن طريق الرقابة القضائية ، بصور حكم بالغاء القرار أو الحكم التأديبي . ثالثا : انقضاء العقوبة عن طريق العفو البسيط أو العفو الشامل .

أما انقضاء العقوبة عن طريق القضاء ، فاننا نرجى دراسته الى الباب الخامس والأخير من هذا المؤلف . وأما انقضاء العقوبة عن طريق العفو البسيط أو الشامل فقد سبقت الإشارة اليه . ومن ثم فاننا نكتفي هنا بدراسة الموضوعين التاليين :

أولا : سحب القرارات التأديبية . ثانيا : محو الجزاءات التأديبية .

المطلب الأول

سحب القرارات التأديبية

١ - يقتصر الحديث هنا على القرارات التأديبية التي تصدر من رئيس إداري فرد . أما القرارات التي تصدر من مجلس تأديبي ، أو من محكمة تأديبية ، فلا يمكن الرجوع فيها الا بالطريقة التي يحددها

المشرع ، وذلك بالظعن أمام جهة أخرى يعينها المشرع ، سواء أكانت مجلسا تأديبيا استئنافيا أو محكمة عليا . والفصل بين الاثنين — كما تقول المحكمة الإدارية في حكمها الصادر في ٢٦ أبريل سنة ١٩٦٠ (س ٥ ، ص ٤٧٤) — « هو بحسب طريقة التأديب : فيكون القرار صادرا من مجلس تأديب إذا اتخذ التأديب صورة المحاكمة أمام هيئة مشكلة تشكيلا خاصا وفقا لأوضاع وإجراءات معينة رسمها القانون يضمن التزامها ، وتقوم أساسا على إعلان الموظف مقدما بالتهمة المسندة إليه ، وتمكينه من الدفاع عن نفسه فيها على غرار المحاكمة القضائية ، وذلك كله قبل أن يصدر القرار التأديبي في حقه . وبإصداره يستتفد مجلس التأديب ولايته ، ويمتنع عليه سحبه أو الرجوع فيه ، وأن جاز الظن فيه أمام هيئة أخرى ... بينما القرار التأديبي الآخر يتميز بأنه يصدر أساسا من السلطة التأديبية الرئاسية بغير وجوب اتباع الأوضاع والإجراءات التي تتميز بها المحاكمات التأديبية . ولهذا لا تستتفد السلطة التي أصدرته ولايتها بإصداره ، بل تملك سحبه أو الرجوع فيه عند التظلم منه » .

٢ — والقاعدة العامة التي تحكم سحب القرارات الإدارية أن القرار السليم الذي يرتب حقا لا يجوز سحبه . وأن القرارات المعيبة يجوز سحبها خلال مدد الظعن القضائي . فإذا انقضت تلك المدد ، تحصن القرار المعيب ، وعموم معاملته القرارات الإدارية السليمة إلا في حالتين ، وهما : حالة انعدام القرار المعيب ، أو صدوره بناء على غش من ذي المصلحة . فحينئذ يحق للإدارة أن تسحب القرار المدوم أو الصادر بناء على غش في أي وقت تشاء (١) .

٣ — ولقد اتجه مجلس الدولة المصري الى تطبيق الحكم العام السابق على القرارات التأديبية ، فأفتى بعدم جواز سحب القرارات التأديبية السليمة . وبهذا المعنى تقول الجمعية العمومية للقسم

(١) يراجع في التفاصيل مؤلفنا « النظرية العامة في القرارات الإدارية » للطبعة الخامسة سنة ١٩٨٤ .

الاستشارى فى فتواها الصادرة فى ١٩ يونية سنة ١٩٥٥ (منتصف السنة التاسعة والسنة العاشرة ص ٧٦) « أن مشروعية سحب القرارات التأديبية التى تصدر من وكلاء الوزارات ورؤساء المصالح - فى فهم القانون الادارى - تقوم أساسا على تمكين جهة الادارة من تصحيح خطأ وقعت فيه ، ويقضى ذلك أن يكون القرار المراد سحبه قد صدر مخالفا للقانون . أما اذا قام الجزاء التأديبى على أسباب صحيحة ، مستوفيا شرائط القانونية ، فإنه يمتنع على جهة الادارة أن تتال منه سواء بالسحب أو الالغاء أو التعديل لانقضاء العلة التى شرعت من أجلها قواعد السحب والتظلم ، وذلك احتراماً للقرار واستمرار للأوضاع . وتحقيقاً للمصلحة العامة التى تتطلب أن يكون الجزاء التأديبى زجراً لمن وقع عليه ، وعبرة لغيره من الموظفين » .

٤ - وكان هذا المسلك السابق لا يطابق القضاء الادارى الفرنسى : ذلك أن هذا القضاء يميز بين نوعين من القرارات التأديبية : القرارات التأديبية التى ترتب حقا للغير (Une sanction ayant crée des droits au profit de tiers) . وهذه هى التى يطبق عليها القاعدة العامة فى سحب القرارات الادارية ، بمعنى أنه لا يحق للإدارة سحبها اذا كانت سليمة ، واذا كانت غير مشروعة فلا يجوز سحبها الا فى خلال مدة التقاضى .

أما القرارات التأديبية التى لم ترتب حقا للتفسير ، فإن الادارة حرة فى سحبها فى أى وقت تشاء ، سواء كانت مشروعة أو غير مشروعة (١) .

(١) بهذا المعنى يقول الأستاذ بلانتي فى مطوله الذى سبقت الاشارة اليه ، الجزء الاول ، ص ٣٣٩ .
"Une sanction ayant crée des droits au profit de tiers peut être rapportée pour ittégalité ; elle doit l'être dans le délai du recours contentieux, lorsqu'elle a favorisé la carrière d'autres agents (C.E. Dlle Doll et, 6-2-1948 Rec. p. 62).

Dans le négative, c.a.d. lorsque le retrait de la mesure ne porte pas atteinte aux droits des tiers, ... le retrait peut s'opérer=

على أنه لا يجوز في جميع الأحوال ان تسحب السلطة الادارية التي وقعت العقاب قرارها السليم لتوقيع عقوبة أشد (١) .

وبهذا المعنى تقول المحكمة الادارية العليا في حكمها الصادر في ٢٩ يونية سنة ١٩٦٨ (س ١٣ ص ١١٢٧) « ان مشروعية سحب القرارات التأديبية تقوم أساسا على تمكن الجهة الادارية من تصحيح خطأ وقعت فيه ، ويقتضى ذلك أن يكون القرار المراد سحبه قد صدر مخالفا للقانون . أما اذا قام الجزاء على سبب صحيح ، مستوفيا شرائطه القانونية ، فانه يتمتع على الجهة الادارية سحبه لتوقيع جزاء أشد منه » .

٥ — ولقد جرى القضاء الاداري — بعكس جهة الفتوى — على ذات الخطة التي التزمها مجلس الدولة الفرنسي ، واستند الى ذات التبرير انذى يقول به الفقه والقضاء في فرنسا . ومن ذلك على سبيل المثال :

(أ) حكم محكمة القضاء الاداري الصادر في ١٠ أبريل سنة ١٩٥٥ (س ٩ ، ص ٤٠٤) وفيه تقرر المبادئ الآتية :

— « ان القرارات الادارية الفردية التي لا تنشئ مزايا أو مراكز أو أوضاعا قانونية بالنسبة الى الغير ، هذه القرارات يكون من حق

= sans delai, pour ittégalité comme pour inopportunité ; il est donc totalement libre. (C.E. Maunier 4-5-1949 Rec. p. 196, Baffoux 19-11-1948 Rec. p. 435.)

وراجع مطوئنا في القرارات الادارية ، المرجع السابق ، الطبعة الثالثة ص ٤٦١ حيث أوردنا بعض احكام مجلس الدولة الفرنسي الصادرة في هذا الخصوص بالفاظها ، هابش رقم ١ . ومع ذلك فقد جاء في مؤلف الدكتور مبد الفتاح حسن ، المرجع السابق ، ص ٣٠٥ أن القضاء يذهب الى انه لا يجوز سحب الجزاء المشروع وذلك فيما عدا قرار الفصل من الخدمة ، والمعروف أن حالة الفصل من الخدمة ليست استثناء من القاعدة ، ولكنها مجرد تطبيق كما هو واضح من الفقرة السابقة .
(١) بلانتي ، المرجع السابق : ص ٣٣٩ .

جهة الادارة سحبها في اى وقت ، لان القيود التى تفرض على جهة الادارة في سحب القرارات الفردية ، انما تكون في حالة ما اذا انشأت هذه القرارات مزايا أو أوضاعا أو مراكز قانونية لمصلحة فرد من الأفراد لا يكون من المناسب حرمانهم منها . ولا شبهة في أن القرار الصادر بتوقيع جزاء على الموظف ، لم تتنلق به مصلحة أحد الأفراد ، كما أنه لم يتولد عنه لجهة الادارة مركز ذاتي يمتنع عليها بوجوده سحبه اذا رأت عدم مشروعيته ، ورأت من المصلحة عدم اقرار ما وقع على الموظف من ظلم ، اذ ليس بسائق القول بأن جهة الادارة ترتب لها مركز ذاتي في الإبقاء على عقوبة توقعت بغير سبب قانوني . ومن ثم يجوز للادارة سحب هذا القرار في اى وقت دون التقييد بميعاد » .

— ان عدم سحب القرارات الادارية لا يكون « ٠٠٠ » الا في شأن القرارات المنشئة لمراكز قانونية لصالح الأفراد ، اذ تقتضى المصلحة العامة استقرار هذه المراكز بالنسبة اليهم . والجزاء التأديبي لا ينشئ مركزا قانونيا لصالح فرد من الأفراد » .

— السحب يكون لمصدر انقرار أو رئييه . حكمها الصادر في ٥ ديسمبر سنة ١٩٥٤ ، س ٩ ، ص ٩٨ وقد صدرته بقولها : « جرى قضاء هذه المحكمة ٠٠٠ » وحكمها الصادر في ٢٥ فبراير سنة ١٩٥٧ ، (س ١١ ، ص ٢٣٣) .

(ب) وتؤكد المحكمة الادارية العليا ذات الفكرة . فهي في حكمها للصادر في ٢٨ ديسمبر سنة ١٩٥٧ (س ٣ ، ص ٤٤٩) تعلن أن امتناع سحب القرار الادارى السليم لا يصدق الا بالنسبة الى القرارات الادارية النهائية التى تولد حقا « ٠٠٠ » اذ القرار الادارى الذى يصدق عليه هذا الوصف هو الذى ينشئ مركزا ذاتيا يتعلق به حق ذى الشأن فيه » . (وراجع حكمها الذى سبقت الاشارة اليه والصادر في ٢٦ أبريل سنة ١٩٦٠) .

(ج) ولقد طبقت كل من محكمة القضاء الادارى ، والمحكمة

الادارية العليا المجادىء السابقة بالنسبة الى قرارات الفصل السليمة
الموقعة على العاملين كمقوية .

— وبهذا المعنى تقول محكمة القضاء الادارى : « ... ان القرار الصادر بفصل المدعى ، سواء كان صحيحا أو غير صحيح ، فسخبه جائر على أى الحالين ، اد لو أن الأصل أن السحب لا يعم اعمالا لسلطة تقديرية ، الا أنهم أجازوا اعادة النظر فى قرارات فصل الموظفين وسحبها لاعتبارات تتعلق بالعدالة ، لأن المفروض أن تنتقطع صلة الموظف بالوظيفة بمجرد فصله ، وأنه يجب لاعادته الى الخدمة صدور قرار جديد بالتعيين . ولكن قد يحدث خلال فترة الفصل أن تتغير شروط الصلاحية للتعيين . وقد يغدو أمر التعيين مستحيلا ، أو قد يؤثر الفصل تأثيرا سيئا فى مدة خدمة الموظف أو فى أقدميته . ومن جهة أخرى قد تتغير الجهة التى تختص بالتعيين ، فتصبح غير تلك التى فصلت الموظف . وقد لا يكون لديها الاستعداد لاصلاح الأذى الذى أصاب الموظف بفصله أو غير ذلك من اعتبارات العدالة التى توجب علاج هذه النتائج الضارة . وعلى هذا اطرد قضاء مجلس الدولة الفرنسى » (حكمها فى ٧ يناير سنة ١٩٥٣ ، س ٧ ، ص ٢٨١) .

— ولقد أقرت المحكمة الادارية العليا المبدأ السابق . ورددت ذات الألفاظ التى استعملتها محكمة القضاء الادارى فى هذا الشأن . (حكمها الصادر فى ٢٣ مايو سنة ١٩٥٩ ، س ٤ ، ص ١٣٠٩) .

(د) ولقد عدل قسم الرأى عن مذهبه السابق ، والترم ذات المبدأ الذى اعتنقه القضاء ، فقد جاء فى فتواه الصادرة فى ٨ أغسطس سنة ١٩٥٧ (س ١١ ، ص ٩٣) قوله : « لما كان الأصل فى القرارات التأديبية أنها لا تنشئ مزايا أو مراكز أو أوضاعا بالنسبة الى الأفراد ، فانه يجوز سحبها فى أى وقت دون التقيد بميعاد معين ، الا اذا ترتب على هذه القرارات فى حالات استثنائية نادرة مزية أو مركزا لأحد الأفراد ، فلا يجوز سحب القرار التأديبى ، الا خلال ميعاد رفع دعوى الالغاء . فاذا رفعت الدعوى جاز السحب طول مدة التقاضى فى حدود طلبات الخصم فى دعوى الالغاء » .

٦ - ونحن مع تسليمنا بسلامة الأسس النظرية التي يقوم عليها هذا القضاء ، وبنبذ الاعتبارات التي يصدر عنها هذا النظر : فأننا لا نحبذ التوسع في سحب قرارات الجزاءات السليمة ، ذلك ان سحب القرار الادارى السليم بتوقيع عقوبة معينة ينطوى على رجعية القرار الساحب : والرجعية ممنوعة كقاعدة للاعتبارات الكثيرة التي أوجت بهذا الحكم . وعدم رجعية القرارات الادارية لا تستند الى مجرد فكرة احترام الحقوق المكتسبة والمراكز الشخصية ، بل تقوم على اعتبارات أخرى تتعلق بممارسة الاختصاصات الادارية في حدود القانون ، وأن ممارسة الاختصاص انما تكون بالنسبة الى المستقبل . ولو فتحنا هذا الباب على مصراعيه ، فأننا نخشى الحسوبية ، بأن يجيء في أى وقت من الأوقات رئيس ادارى أو هيئة ادارية تكون لها وجهة نظر معينة : فتسحب مثلا العقوبات الموقعة على موظف بعينه لمجرد تمكنه من الترقية رغم ما تكون تلك العقوبات قد قامت عليه من أسباب جديده تبررها . وتبرز هنا فكرة الاعتداء على اختصاص السلف بوضوح : فالسلطة الادارية التي تريد أن تعدم أثر العقوبة منذ صدورها ، انما تحاول أن تستبدل تقديرها هي بتقدير الهيئة التي وقعت العقاب ، وهو ما لا يجوز في نظرنا ، لا سيما اذا كانت كل من السلطتين مختلفة عن الأخرى ، ومضت مدة طويلة بين صدور القرار المراد سحبه ، والتاريخ الذى يراد فيه اصدار القرار الساحب ، لأنه يكون من العسير الحكم جيدا على الظروف التي صدر فيها القرار الأول . ونعتقد أن مثل هذا العمل ينطوى في معظم الحالات على عيب الانحراف بمحاولة محاباة المستفيد من عملية السحب (١) .

(١) أبدينا هذا الراى ، الذى ما زلنا نعتقد بصوابه ، في جميع طبعات مؤلفنا « النظرية العامة في القرارات الادارية » عند دراسة موضوع « سحب القرارات الادارية » .

المطلب الثاني

محو العقوبات التأديبية

١ - يقصد بمحو العقوبات التأديبية إزالة آثارها بعد مرور مدة معينة إذا حسنت أخلاق الموظف خلالها ، ولم يرتكب ما يعرضه للعقاب . فقد لوحظ أن بقاء العقوبات التأديبية في ملف الموظف يترك آثارا سيئة في حياته الوظيفية بغض النظر عن فكرة العقوبات التبعية التي أشرنا إليها فيما سبق ، وأن ذلك قد يدفع ببعض الموظفين الى حالة من اليأس يكون لها آثارها السيئة ، لا بالنسبة الى الموظف وحده ، ولكن بالنسبة للجهة الادارية التي يعمل بها . في حين أن فتح باب التوبة أمام الموظف المقصر ، يشجعه على الاستقامة ، وعلى تدارك ما فرط من أمره ، وتلك غاية نبيلة ومشروعة ، أدركها المشرع بالنسبة للجرائم الجنائية ، وهي أخطر كثيرا من مجرد الأخطاء الادارية ، فأنشأ نظام رد الاعتبار .

٢ - ورغم وضوح الاعتبارات السابقة ، فإن القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ حينما صدر لأول مرة ، لم يتضمن أحكاما تبيح للإدارة محو الجزاءات الادارية . ولكن المشرع عدل القانون السابق بمقتضى القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٧ في ٤/٤/١٩٥٧ ، وأدخل عليه الباب الرابع بعنوان « محو الجزاءات التأديبية وآثارها » (المواد ١٤١ الى ١٤٣) . وقد أعاد المشرع النص على ذات الأحكام في المادتين ٧١ و ٧٢ من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ ثم في المادة ٦٧ من القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ ، وأخيرا في المادة ٩٢ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ ، وكان في كل مرة ييسر من أحكام المحو . وفيما يلي نورد نص المادة المشار إليها .

مادة ٩٢ - « تمحى الجزاءات التأديبية التي توقع على العامل بانقضاء الفترات الآتية :

١ — ستة أشهر في حالة التنبيه واللوم والاذنار والخصم من الأجر مدة لا تتجاوز خمسة أيام • ٢ — سنة في حالة الخصم من الأجر مدة تزيد على خمسة أيام • ٣ — سنتان في حالة تأجيل الملاوة أو الحرمان منها • ٤ — ثلاث سنوات بالنسبة إلى الجزاءات الأخرى عدا جزائي الفصل والاحالة إلى المعاش بحكم أو قرار تأديبي • ويتم المحو في هذه الحالات بقرار من لجنة شؤون العاملين بالنسبة لغير شاغلي الوظائف العليا إذا تبين لها أن سلوك العامل وعمله منذ توقيع الجزاء مرضيا وذلك من واقع تقاريره السنوية وملف خدمته وما يبيديه الرؤساء عنه •

ويتم المحو بالنسبة لشاغلي الوظائف العليا بقرار من السلطة المختصة • ويترتب على محو الجزاء اعتباره كأن لم يكن بالنسبة للمستقبل • ولا يؤثر على الحقوق والتعويضات التي ترتبت نتيجة له ، وترفع أوراق الجزاء وكل إشارة إليه ، وما يتعلق به من ملف خدمة العامل • (وتطبقها حرفيا المادة ٩٤ من القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ بنظام العاملين في القطاع العام) (١) •

هذا ولقد وردت أحكام محو العقوبة التأديبية في المادة ٨٣ من قانون التوظيف الفرنسي الصادر في ١٩ أكتوبر سنة ١٩٤٦ ، وأعيد النص عليها في المادة ١٤ من مرسوم ٤ فبراير سنة ١٩٥٩ ، كما وردت بعض أحكامها في المادة ٦٦ من القانون رقم ٨٤ — ١٦ الصادر في ١١ يناير سنة ١٩٨٤ ، وقد ذكرنا نصها فيما سبق •

٣ — أحكام محو الجزاءات التأديبية :

أولا — فيما يتعلق بشروط محو الجزاء : جعل المشرع محو الجزاء منوطا بتوافر شرطين :

(١) كان يقابلها المادة ٦٢ من القانون ٦١ لسنة ١٩٧١ ، ومن قبلها المادة ٧٣ من لائحة العاملين بالقطاع العام •

(أ) الشرط الأول : مرور مدة زمنية معينة تتفاوت بحسب جسامه
الجزاء التأديبي الموقع ، وتتراوح هذه المدة بين ستة أشهر ، وسنة ،
وسنتين ، وثلاث سنوات . والملاحظ أن المشرع قد قصر المدة في قوانين
العاملين المتتالية : فلقد كانت المدة تتراوح بين سنتين ، وثمانى سنوات
في القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ ، وبين سنتين وست سنوات في القانون
رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ وبين سنة وأربع سنوات في القانون رقم ٥٧
لسنة ١٩٧١ .

كما أن المدد قد صارت موحدة بالنسبة للعاملين الحكوميين والعاملين
بالقطاع العام بعكس ما كان مقرا قديما .

وتبدأ المدة من تاريخ صدور القرار أو الحكم التأديبي على النحو
الذى سبق تحديده .

ولقد كان القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ يضع حكما خاصا بتعدد
الجزاءات ، ولكن هذا الحكم لم يرد في قوانين العاملين التالية . ومن ثم
فإن مدد المحو تحسب بالنسبة الى كل عقوبة على حدة « » وتبعا
لنوعها مهما تعددت تلك العقوبات ، وسواء تقاربت من بعض أم تباعدت
بشرط مراعاة الشروط الأخرى للمحو « (فتوى رقم ١٦٤٤ في
١١/١١/١٩٦٤ ملف ٣ - ٧/١) .

(ب) الشرط الثاني : أن يثبت حسن سير العامل خلال المدة
المحددة : ووفقا لعبارة المادة ٩٢ « اذا تبين أن سلوك العامل وعمله
منذ توقيع الجزاء مرضيا » والقدر الأقل من هذه الشروط ، ألا تصدر
على العامل عقوبة تأديبية جديدة ، وألا بدأت مدة أخرى ، وألا تكون
تقاريره بدرجة ضعيف ، وألا يودع الرؤساء ملف خدمته ملاحظات
تسبى إليه . وقد اشترط المشرع لنمو أن يثبت أن سلوك العامل وعمله
منذ توقيع الجزاء كان مرضيا من واقع « تقاريره السنوية ، وملف
خدمته ، وما يبيده الرؤساء عنه » . فمحو الجزاء لا يتم اذن بصورة
آلية ، بل يجب أن تكون التقارير السنوية للعامل مؤيدة لطلب المحو ،

والأ يتضمن ملف خدمته ما يسيء إليه ، وأن تكون آراء الرؤساء مؤيدة
لطلب المحو .

ثانيا - فيما يتعلق بالسلطة المختصة بمحو الجزاء : وفقا للمادة
١٤٢ من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ كان اصدار القرار بمحو الجزاء
من سلطة « الوزير المختص الذي يفصل فيه (طلب محو الجزاء) بعد
استطلاع رأى لجنة شؤون الموظفين بالوزارة أو المصلحة » .

أما العاملين المدنيين رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ ، فقد جعل سلطة
اصدار القرار من اختصاص لجنة شؤون العاملين ، وفقا لصريح نص
المادة ٧١ منه . وقد احتفظ القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ بذات الحكم .
ولما كان قانون العاملين الجديد قد استحدث عقوبات توقع على شاغلي
الوظائف العليا ، ومن ثم تسرى عليها أحكام المحو ، فإنه قد ميز بين
فريقين (١) غير شاغلي الوظائف العليا ، ويتم المحو بالنسبة اليهم من
لجنة شؤون العاملين كما كان مقررا قديما . (ب) وشاغلي الوظائف
العليا ، ويتم المحو بالنسبة اليهم « بقرار من السلطة المختصة » أى من
الوزير أو المحافظ أو رئيس مجلس ادارة الهيئة المختص . وتسرى
ذات الأحكام بالنسبة للعاملين في القطاع العام .

هذا وقد أفتى مجلس الدولة في ظل القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤
بأن « محو الجزاءات التأديبية في ظل أحكام القانون الجديد يتم بقوة
القانون دون حاجة الى تقديم طلب بذلك من صاحب الشأن متى
انقضت الفترات المشار اليها ، وذلك على خلاف ما كانت تقضى به
المادة ١٤١ من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ من ضرورة تقديم طلب
بذلك من الموظف (١) » . ويصدق ذات الحكم بالنسبة الى التشريعات

(١) واستطردت الفتوى تقول : « ولا مشاحة في ان تقويم طلب في
ظل القانون القديم لا يمنع من وجوب تطبيق احكام القانون الجديد اعتبارا
من تاريخ العمل به في ١/٧/١٩٦٤ طالما أن العامل قد استكمل الشروط
وقضى المدد التى حددها هذا القانون لمحو الجزاءات اعمالا لآثره المباشر ، =

انتى صدرت في أعقاب القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ سواء بالنسبة للعاملين الحكوميين أو العاملين في القطاع العام .

ثالثا - الآثار التي تترتب على محو الجزاء : ان صياغة القانون ، في جميع صوره ، حاسمة وواضحة في هذا الصدد ، ولا تدع مجالا للبس ، فهي تقتضى :

(أ) اعتبار الجزاء كأن لم يكن بالنسبة للمستقبل : ومعنى ذلك أن المحو ليس له أثر بالنسبة لما رتبته العقوبة في الماضي من آثار ، سواء باعتبارها عقوبة أصلية ، أو بالنسبة الى العقوبة التبعية التي تترتب عليها ، أو بالنسبة للآثار غير المباشرة من حيث دخول العقوبة في اعتبار الجهة المختصة بوضع تقرير الكفاية ... الخ .

(ب) رفع أوراق العقوبة من ملف خدمة العامل : وذلك حتى لا تترك أثرا غير مباشر في وزن العامل مستقبلا ، اذا ما أريد تقدير كفايته ، أو ترشيحه لمنصب معين ... الخ . ولكن هل يتعين اعدام الأوراق الخاصة بالعقوبة التي محيت ؟! لقد طرح هذا السؤال على مجلس الدولة ، وأجاب عنه كما يلي : « أما عن مصير تلك الأوراق ، فالذى عناه القانون أن ترفع من ملف الخدمة ، ومن ثم يترك أمر تنظيم ايداعها بعد ذلك في أنواع أخرى من الملفات للجهة الادارية بحسب ظروف العمل فيها ، مع التنبيه الى أن مقتضى الملاءمة يستوجب ترقيب صدور اللائحة التنفيذية للقانون ، فقد تتضمن قواعد منظمة لكيفية التصرف في أوراق الجزاء بعد رفعها من ملفات الخدمة ... ومن ثم لا يحتاج الأمر بالنسبة لهذه الاجراءات الى عرضها على لجنة شئون العاملين اكثفاء بالقرار الصادر منها بمحو الجزاء (١) » .

= وقد عجز هذا القانون بأن يتم المحو بقوة القانون دون حاجة الى طلب العامل ، على أن يتم المحو بقرار من لجنة شئون العاملين .
فتوى رقم ٢٢٨٧ في ١٣/٥/١٩٦٥ ، ورقم ٣٥٤٣ في ٢٣/٦/١٩٦٥ ،
مشار إليها في مؤلف الأستاذين عبد الحليم موسى ، ومصطفى حسن الاسحاقى ، المرجع السابق ، ص ٥٣٢ ، ٥٣٣ .
(١) أكثر من فتوى صادرة سنة ١٩٦٥ ، المرجع السابق ، ص ٥٣٢ .

والواقع أننا لا نجد فائدة للاحتفاظ بالأوراق الخاصة بالمعقوبة التي تم محوها ، ووضعها في ملف آخر ، تستطيع الإدارة أن ترجع إليه ، مما يجرد المحو من قيمته العملية . ونرى أنه أما أن تعدم تلك الأوراق نهائيا . وأما أن تعتبر من الأوراق السرية التي لا يجوز الاطلاع عليها الا وفقا لاجراءات محددة تكفل ألا تتابع العامل في مستقبل أيامه . ويبدو أن المشرع قد تبنى هذا الرأي الذي أبديناه في الطبعة السابقة من هذا المؤلف (ص ٤١٥) . فقد جاءت صياغة المادة ٦٧ من قانون العاملين رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ ورقم ٩٢ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ قاطعة حيث تقول « وترفع أوراق الجزاء وكل اشارة اليها وما يتعلق بها من ملف خدمة العامل » ولا يتحقق ذلك الا باعدام تلك الأوراق ماديا .

على أن محو الجزاء يقف أثره عند حياة العامل الوظيفية في المستقبل . ولكنه لا يؤثر على الحقوق والتعويضات التي تترتب نتيجة له . وقد رأى المشرع أن يجعل هذا المعنى خارج نطاق الجدل . فنص عليه صراحة في الفقرة الأخيرة من المادة ٩٢ من قانون العاملين المدنيين الجديد :

الباب الثالث

السلطة التأديبية

وندرس تحت هذا الباب في فصلين متتاليين : أولاً : المبادئ العامة التي تحكم هذا الموضوع • ثانياً : الأحكام الخاصة بالسلطة التأديبية في مصر •

الفصل الأول

المبادئ العامة

١ - يحكم السلطة المختصة بالتأديب مبدأ الشرعية ، بمعنى أنه لا تستطيع توقيع عقوبة تأديبية معينة على أحد الموظفين الا السلطة التي عينها المشرع ، فلا يمكن - تحت أى ظرف من الظروف - توقيع عقوبة تأديبية على أحد الموظفين الا من قبل السلطة التأديبية المختصة • ولا تملك السلطة المختصة أن تفوض في اختصاصها الا في حدود القوانين التي تنظم تفويض الاختصاص • كما أنه لا يمكن أن يحل محل السلطة المختصة بالتأديب الا من عينه المشرع • وإذا كانت هذه الأحكام مجرد تطبيق للقواعد العامة ، فإن القضاء يعملها بصرامة في هذا المجال ، ويلجأ الى التفسير الضيق بالنظر الى الطبيعة العقابية للتأديب •

٢ - وتتردد التشريعات بين اتجاهين كبيرين في هذا الصدد هما : الاتجاه الرئاسي ، والاتجاه القضائي • والاتجاه الأول يكل التأديب للإدارة ذاتها بشكل أو بآخر ، بينما يميل الاتجاه الثانى الى اصفاء الطابع القضائي على عملية التأديب •

ومن ثم فإننا نعرض للاتجاهين الكبيرين المشار اليهما ، ثم نعقب على ذلك بذكر الأحكام في خصوص الجرائم التأديبية ، والعقوبات التأديبية .

المطلب الأول

الطابعان الإداري والقضائي للتأديب

١ — لقد ذكرنا فيما سبق أن التأديب هو مظهر للسلطة الرياسية على الموظف (١) ، لأن الرئيس الإداري مسئول عن حسن سير العمل في المرفق المهود اليه بإدارته ، وعن تحقيق الأهداف المنوط بهذا المرفق تحقيقها . وحيث تكون المسئولية ، يتعين أن توجد السلطة ، والا استحال على الرئيس الإداري القيام بأعباء منصبه ، ومن هنا بجىء الطابع الإداري للتأديب . وفي هذا المنطق تقوم أكبر حجج الداعين إلى الإبقاء على الصبغة الإدارية للتأديب ، وإبعاد الطابع القضائي عنه . ويمكن أن نزيد الأجمال السابق أيضا فنقول :

(١) ان الجريمة الإدارية — على النحو انذى سبق تفصيله — لا تقوم على مجرد الاعتبارات القانونية ، بل انها توزن وتقاس على أساس تقاليد إدارية مستقرة ، وتحيط بها اعتبارات لا تكشف عنها انصوص ، مثل ظروف العمل ، ودرجة وعى أو ثقافة من يتعامل معهم الموظف من الجمهور ، ودرجة ثقافة الموظف نفسه ، ومرتبته في السلم الإداري ، ومدى الأعباء الملقاة على عاتقه ، والتدريب الذى تلقاه ... الخ وكل هذه الاعتبارات لا يحسن للقضاة — بحكم

(١) بهذا المعنى يقول الأستاذ بلاتى فى موطله الذى سبقت الإشارة

اليه - ص ٣١٤ :

“Le pouvoir disciplinaire est un des branches du pouvoir hierarchique : il appartient normalement à l'autorité hierarchique, c. a. d. à celle qui est investie du pouvoir de nomination.”

تكوينهم ، ولبعدهم عن الادارة — الحكم عليها • ومن ثم فيجب أن يترك تقدير ذلك كله للسلطات الادارية التي يتبعها الموظف المخطئ •

(ب) ان انتزاع سلطة التأديب من يد الرئيس : وقصر حنه على مجرد الاتهام ، يؤدي به الى التردد في استخدام سلطه انتاديبي ، لان هيئته سوف تهتز اذا ما وجه اتهاما الى أحد مرعوسيه ، واتخذ ضده الاجراءات التأديبية التي قد تصل الى حد وقفه عن العمل ، ثم برىء العامل أمام جهه التأديب المستقلة عن ذلك الرئيس الادارى • ولقد اشار الى هذا المعنى أكثر من فقيه كما ذكرنا فيما سلف •

(ج) ان فاعليه انتااديبي تستوجب ان يتسم بالحسم والسرعة • وان يتم في ذات البيئه التي وقع فيها الخطأ ، ليتحقق أثره على أفضل نحو ممكن ، سواء بالنسبه الى الموظف المخطئ أو بالنسبه الى غيره ممن يعملون معه • فاذا عهد بالتاديب الى جهه بعيدة عن الادارة ، فان كل تلك المعاني تهتز ، وتفقد قيمتها ، لان التأديب سوف يتأخر ، ويجيء بعد أن تكون قد زالت آثار الخطأ • فاذا وقعت العقوبة فانها سوف تفقد فاعليتها •

(د) ان المسلم به أن التأديب لا يستهدف مجرد العقاب ، وغرضه الاساسي ينحصر في تمكين المرفق من أداء رسالته • ومن ثم فان الادارة حين تعاقب أحد الموظفين ، فانها تضع في اعتبارها أولا الاحاطة بالظروف التي تم فيها الخطأ وأنتى مكتت الموظف من ارتكاب الخطأ أو على الأقل سهلت له ارتكابه • وهذه الغاية في نظرنا تمثل أهم ما في التأديب ، لأن سد الثغرات ، ومعالجة أوجه النقص في الجهاز الادارى ، أهم كثيرا من عتاب الموظفين المخطئين ، بالنظر الى الحقيقة التي غدت من قبيل المسلمات في الوقت الحاضر ، والقائمة على أن التنظيم السليم للعمل — وهو اجراء وقائى — يقلل كثيرا من فرص الخطأ ، ويحضى الموظف نفسه من التعرض لما يوجب انتااديبي •

واذا تمت الاجراءات التأديبية بعيدا عن الادارة ، واقتصر دورها على الاتهام ، فان المعنى الذى نشير اليه سوف يتوارى خلف الطابع العقابى للتأديب •

(٥) ولذا الحكمة السابقة ، فإن المسلم به أن جهة الادارة تتمتع بسلطة تقديرية واسمة في التأديب ، بمعنى أنها تستطيع أن تصرف النظر عنه ، اذا قدرت وفقا لظروف الموظف المخطيء ، أو لظروف العمل بالمرق الذي وقع فيه الخطأ ، أن التأديب قد يؤدي الى عكس المقصود منه . في حين انه لو عهد بالتأديب الى جهة خارج الادارة — لا سيما القضاء — فإن سلطة التقدير المشار اليها سوف تختفى عملا ، لأن المختص بالتأديب سوف يركز على الخطأ ذاته ، وسوف لا تتال الظروف التي أثرتا اليها ما هي جديرة به من اهتمام .

٢ — في مقابل الاعتبارات السابقة ، ظهر اتجاه آخر يكسب كل يوم أرضا جديدة ، وهو منطق الضمان : فلقد رأينا فيما سبق أن عمال الحكومة : ساروا على ذات الدرب الذي سلكه من قبلهم عمال المشروعات الخاصة ، فشكوا النقابات والاتحادات وطالبوا بالافادة من ذات المزايا التي تحققت بالنسبة للأجراء . وقد أسفر ذلك عن وضع ضوابط تكفل منع استبداد الرؤساء وطفيانهم : أما عن طريق الزام الرئيس الادارى المختص بالتأديب باستشارة جهة محايدة قبل اصدار القرار . أو عن طريق اخراج العقوبات الجسيمة من اختصاصه ووضعها بين يدي مجلس تأديب أو محكمة .

٣ — هذا ولقد قام المعهد الدولي للعلوم الادارية بدراسة هذا الاتجاه في الدول الأعضاء بالمعهد ، وخرج من دراسته بأن العالم يسلك أحد سبل ثلاثة في هذا المجال وهي (١) .

أولا : النظام الرياسي . « وكان هذا الطريق هو وحده المستخدم في الأصل ، ويقرر هذا النظام أن الذين يقدررون الأخطاء التأديبية ، ويقررون لها العقوبات ، إنما هم الرؤساء المختصون في السلم الادارى ،

(١) نشرنا الترجمة العربية لهذه الدراسة في مجلة العلوم الادارية ، التي تصدرها الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الادارية في العدد الأول من السنة الثانية (يونية سنة ١٩٦٠) ص ٢٦٧ وما بعدها .

دون أية مساعدة أو أى تدخل سابق من هيئة جماعية استشارية » (١) .
ومن بين الدول التى ذكر التقرير المشار اليه أنها ما تزال تسلك هذا
السبيل : الدانمرك وأسبانيا والولايات المتحدة الأمريكية والبرتغال
وكندا والمملكة المتحدة .

ثانياً : 'لنظام شبه القضائى : وهذا النظام — كما يقول التقرير —
صورة من صور النظام الرئاسى ، « ذلك أن سلطة توقيع الجزاء فى ظل
هذا النظام ، من اختصاص السلطات الرئاسية ، ومع ذلك فيستلزم
هذا النظام قبل توقيع الجزاء نهائياً ، استشارة هيئات تمثل فيها كل
من الحكومة والموظفين بالتساوى ، فيطلب اليها النظر فى الاجراءات ،
واقترح الجزاء . وكعادة عامة لا يقيد هذا الاقتراح السلطة الرئاسية .
ولا يلزمها فى شئ » . وذكر التقرير أن هذا النظام مطبق بصفة
أساسية فى بلجيكا وفرنسا وإيطاليا .

ثالثاً : النظام القضائى : « ويتميز نظام التأديب القضائى باقتراح
الدعوى التأديبية من الدعوى الجنائية . ويتطلب هذا النظام فصلاً
مطلقاً بين السلطة الرئاسية — التى ترفع الدعوى التأديبية وتتابعها —
وبين هيئات قضائية خاصة مستقلة ، تختص — بعد درجة معينة من
شدة الجزاء — بتقدير الخطأ المهنى المنسوب الى الموظف ، وبتوقيع
الجزاء الذى تراه متناسباً مع الوقائع الثابتة ، ويعتبر قرار هذه
الهيئات ملزماً للسلطات الرئاسية » (٢) . ويوجد هذا النظام فى ألمانيا
الاتحادية والنمسا ويوغوسلافيا .

(١) المرجع السابق ، ص ٢٦٨ ، وهو يستطرد قائلاً : « وقد ادى هذا
النظام — فى أول الأمر — الى إساءة استعمال السلطة بشكل لا يمكن إنكاره ،
حيث لم يتنعم الموظفون لمدة طويلة بأى ضمان فى الاجراءات . ولم يعد الأمر
بهذا الشكل فى الوقت الحاضر ، حيث لم يعد هناك أى تعارض بين ممارسة
الهيئات الرئاسية للسلطة التأديبية وبين منح الموظفين ضمانات فعالة لمنع
إساءة استعمال السلطة . وفى كثير من الأحيان تتحقق هذه الضمانات بواسطة
الرقابة القضائية اللاحقة على القرارات التأديبية أو بواسطة القواعد
التنظيمية » .

(٢) ويستطرد التقرير قائلاً : « وجود مثل هذا النظام يتطلب =

وواضح أن التقسيم الثلاثي الذي سار عليه المهد — وتابعه فيه بعض من تناولوا هذا الموضوع بالدراسة في مصر — ليس الا تقسيما ثنائيا : فاما أن تكون الكلمة النهائية في توقيع الجزاء للسلطة الادارية التي يتبعها الموظف أيا كانت الاجراءات السابقة على توقيع الجزاء ، ومهما كان الشكل الذي يصدر فيه القرار الاداري ، أي سواء استقل بإصداره رئيس اداري فرد أو صدر من مجلس اداري . وهنا نكون أمام نظام اداري للتأديب . وأما أن تستقل بتوقيع العقاب جهة قضائية ما ، أيا كان تشكيلها ، وحينئذ نكون أمام نظام قضائي للتأديب .

٤ — وإذا كانت الغلبة في معظم دول العالم ما تزال للأسلوب الأول : فن انطريق القضائي يكسب أرضا جديدة لما يحققه من دواعي الأمن والطمأنينة للموظفين ، ولو كان ذلك على حساب الفاعلية في العمل الاداري . ولهذا انتهت الحلقة الثالثة في انقانون والعلوم السياسية التي عقدها المجلس الأعلى لرعاية الفنون والآداب والعلوم الاجتماعية ببغداد ، والتي سبقت الإشارة إليها ، الى التوصية التالية في هذا الخصوص : « تشكيل المحاكم التأديبية من عناصر قضائية بحتة ، بحيث يكون التعقيب النهائي للقضاء الاداري في الدول التي تأخذ بهذا النظام أو لجهة قضائية في الدول الأخرى ، مع ضرورة تسبيب القرارات التأديبية » .

ولقد كان رأينا — وما يزال — مع أرجحية النظام الاداري في التأديب بالنظر الى الاعتبارات التي سبق الإشارة إليها ، وهي اعتبارات سليمة ولأننا نؤمن بأنه يمكن التوفيق بين منطق الفاعلية ومنطق الضمان في هذا الخصوص . عن طريق قصر حق توقيع العقوبات التأديبية الشديدة على مجالس للتأديب يمكن تطعيمها ببعض العناصر القضائية كما هو

= بالضرورة وجود اجراءات تأديبية محددة ، توفر للموظفين أقصى ما يمكن من ضمانات الحياد والهدوء في متابعة الدعوى التأديبية . ويقوم هذا النظام أيضا على تخصص قضائي تخرج بناء عليه دعاوى التأديبية من اختصاص المحاكم الادارية العادية . وبإخذ تنظيم المحاكم التأديبية عادة بدرجتين للتأديب .

الشأن بالنسبة للمجالس التأديبية التي ما تزال تعمل في محر بالنسبة الى بعض طوائف الموظفين الذين تحكمهم قوانين خاصة كأعضاء هيئات التدريس بالجامعات والعاملين بها . ويمكن مواجهة احتمال التعسف أو الانحراف عن طريق تنظيم إجراءات الاتهام والمحاكمة ، وعن طريق بسط رقابة القضاء على القرارات التأديبية التي تصدرها الجهات الادارية المختصة . فدور القضاء في نظرنا يجب أن يقف عند حد الرقابة . أما تحديد الجرائم التأديبية ابتداء ، واختيار ما يناسبها من عقوبات : فيجب أن يترك في المقام الأول لجهة الادارة التي يتبعها الموظف المخطيء .

٥ — على أن التزام الطابع القضائي في التأديب لا يعنى استبعاد الادارة كلية من هذا المجال بل أن التنظيم القضائي في الدول التي تأخذ به ، يضع في اعتباره خصائص التأديب الاداري ، وأنه على وجه الخصوص امتداد للسلطة الرئاسية ، وأن انتزاعه من يد الادارة ووضعه في يد القضاء ، انما يقصد به مجرد تحقيق الضمان والأمن للموظف ، ولكنه لا يعنى بحال من الأحوال انتكرك لجميع الاعتبارات السابقة . وعلى هذا الأساس فان السلطة الادارية تمارس جانباً كبيراً من سلطة التأديب في المجالات الآتية :

أولاً : أن السلطات الرئاسية للموظف المخطيء هي التي تحرك إجراءات التأديب بصفة أساسية ، وهي التي تتخذ الاجراءات التمهيدية والمؤقتة ضده ، وأهمها الوقف مؤقتاً عن العمل لصالح التحقيق أو لصالح المرفق على النحو الذي سبق تفصيله .

ثانياً : تحتفظ السلطات الرئاسية في جميع الحالات بتوقيع بعض العقوبات الخفيفة بمقتضى قرارات منها .

ثالثاً : يدخل في تشكيل المحاكم التأديبية أحياناً بعض العناصر الادارية التي تكون قادرة على الحكم على خطأ الموظف وتحديد جسامته ، معاونة للعناصر القضائية ، والتي تكون أغلبية المحاكم التأديبية .

رابعا : تخرج المحاكم التأديبية من نطاق القضاء العادى مراعاة للطبيعه الاداريه للمنازعات التى تثار بشأن التأديب ، وتتبع هذه المحاكم جهة القضاء الادارى فى الدول الآخذة بهذا النظام كمصر ، أو تتبع محكمة تأديبية عليا فى غير هذه الحالة ، بل أن القضاء التأديبى قد صار جزءا لا يتجزأ من القضاء الادارى فى مصر فى ظل قانون مجلس الدولة الأخير كما سنرى تفصيلا فيما بعد .

خامسا : يكون من حق السلطة الرئاسية الطعن فى الأحكام التأديبية التى تصدرها جهات القضاء التأديبى ، أمام محكمة عليا . سواء لعدم المشروعية أو لعدم الملاءمة .

وبالرغم من كل هذا . فإننا نعتقد أن التنظيم القضائى للتأديب يعطل الى حد كبير فاعلية الادارة فى غير مقتضى .

المطلب الثانى

التطبيقات التشريعية للنظامين

نعرض فيما يلى الأحكام التشريعية المنظمة لسلطات التأديب فى مصر ، وفرنسا ، وفى بعض الدول العربية على سبيل الدراسة المقارنة .

الفرع الأول

فى مصر

١ — § فى ظل القانون ٢١٠ لسنة ١٩٥١

مادة ٨٥ : (١) « لوكيل الوزارة أو الوكيل المساعد أو لرئيس المصلحة — كل فى دائرة اختصاصه — توقيع عقوبتى الانذار والخصم

(١) محلة بمقتضى القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٧ .

من المرتب عن مدة لا تجاوز ٤٥ يوما في السنة الواحدة بحيث لا تزيد مدة العقوبة الواحدة عن ١٥ يوما ، وذلك بعد سماع أقوال الموظف وتحقيق دفاعه • ويكون قراره في ذلك مسبباً •

ويعتبر في تطبيق الفقرة السابقة رؤساء للمصالح الرؤساء العسكريون للادارات والأسلحة العسكرية وقواد الفرق والمناطق الذين يصدر بتعيينهم قرار من وزير الحربية • كما يعتبر كذلك من يعينه الوزير بقرار منه من رؤساء الادارات وغيرهم • ويشترط في الحالة الأخيرة ألا تقل درجاتهم عن الدرجة الثانية •

وللوزير سلطة توقيع العقوبات المشار إليها في الفقرة الأولى ، كما تكون له سلطة إلغاء القرار الصادر من وكيل الوزارة أو الوكيل المساعد أو رئيس المصلحة أو تعديل العقوبة بتشديدها أو خفضها ، وذلك خلال شهر من تاريخ اصدار القرار • وله اذا ما ألغى القرار اعادة الموظف الى مجلس التأديب خلال هذا الميعاد •

أما العقوبات الأخرى فلا يجوز توقيعها الا بقرار من مجلس التأديب •

وفي حالة نحب موظف من عمله للقيام مؤقتاً بعمل وظيفة أخرى ، تكون السلطة التأديبية بالنسبة الى المخالفات التي يرتكبها في مدة ندبه من اختصاص الجهة التي ندب للعمل بها •

كما يجوز للوزير — بالاتفاق مع الوزير المختص — تفويض رؤساء المصالح بالوزارات الأخرى في توقيع الجزاءات المنصوص عليها في الفقرة الأولى على الموظفين القائمين بالعمل في هذه المصالح الشاغلين للموظائف التي ينص عليها قرار الوزير •

وفي جميع الأحوال يجوز أن يكون الاستجواب والتحقيق شفاهياً ، على أن يثبت مضمونه بالمحضر الذي يحوى الجزاء » •

مادة ٨٦^(١) — « المحاكمة التأديبية للموظفين من الدرجة الثالثة وما يعادلها فما دون ذلك عن المخالفات المالية والإدارية يتولاها مجلس التأديب العادي ، ويؤلف من موظف من الوزارة المختصة في الدرجة الأولى على الأقل أو ما يعادلها ، ومن نائب من مجلس الدولة وموظف من ديوان المحاسبة أو ديوان الموظفين حسب الأحوال في الدرجة الثانية على الأقل ، وتكون الرئاسة لأولهم . ويكون تشكيل المجلس بقرار من الوزير المختص بالاتفاق مع الجهات صاحبة الشأن ويعد كشف بأصليين واحتياطين في أول كل سنة للقيام بالعمل ، على أن يكون الاختيار لمدة سنة ، ويجوز إعادة الانتخاب . ويشكل المجلس من دائرة أو أكثر » .

مادة ٨٦ — (١) (أ) « يتولى مجلس اندياب أمالي المحاكمة التأديبية بالنسبة للموظفين من الدرجات الثانية والأولى ومدير عام وما يعادل ذلك عن المخالفات المالية والإدارية . كما يختص بالفصل استئنافياً في الطعون المقدمة إليه عن القرارات الصادرة من مجلس اندياب العادي . ويؤلف المجلس من دائرة أو أكثر على الوجه الآتي : ويكيل مجلس الدولة أو أحد الوكلاء المساعدين أو أحد المستشارين رئيساً ، ويكيل ديوان المحاسبة أو ديوان الموظفين أو موظف من أيهما في الدرجة الأولى على الأقل تبعاً لنوع المخالفة مالية كانت أو إدارية ، وموظف من الوزارة أو الهيئة المختصة في الدرجة الأولى وما يعادلها على الأقل أعضاء . وفي جميع الأحوال لا يجوز أن تقل درجة العضو عن درجة الموظف المحال إلى المحاكمة » .

ويختار كل من الوزير ورئيس ديوان المحاسبة ورئيس ديوان الموظفين — كل سنتين — اثنين أو أكثر من موظفي الوزارة أو الديوان (أصلي واحتياطي) فإذا غاب العضو الأصلي أو قام به مانع ، حل محله العضو الاحتياطي . ويجوز دائماً إعادة انتخاب الأعضاء . ويكون

(١) معدلة بالقانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٧ .

(٢) مضافة بالقانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٧ .

انعقاد المجلس بمقر ديوان المحاسبة أو ديوان الوزارة المختصة حسب قرار رئيس الدائرة » •

مادة ٨٦ مكرر (١) — « تكون محاكمة الموظف أو الموظفين المتهمين بارتكاب مخالفة واحدة أو مخالفات مرتبطة ببعضها ومجازاتهم أمام السلطات التأديبية بالوزارة التي وقعت فيها المخالفة أو المخالفات المذكورة ولو كانوا تابعين عند المحاكمة أو المجازاة لوزارات أخرى • وإذا تعذر تعيين الوزارة على الوجه السابق ، تكون المحاكمة أمام السلطات التأديبية بالوزارة التي يتبعها العدد الأكبر من الموظفين • فإذا تساوى العدد عينت السلطة التأديبية المختصة بقرار من رئيس الجمهورية • ويكون الطعن بالاستئناف في القرار الذي يصدر من مجلس التأديب العادي أمام مجلس التأديب العالي المختص بالنظر استئنافيا في قرارات مجلس التأديب العادي » •

مادة ٨٦ مكرر ثانية (٢) — « يتحدد اختصاص مجلس التأديب تبعا لدرجة الموظف وقت اقامة الدعوى • وإذا تعدد الموظفون المسؤولون عن المخالفة أو المخالفات المرتبطة وكانوا خاضعين بحسب درجاتهم لمجالس تأديبية مختلفة كان المجلس المختص بمحاكمة أعلا هؤلاء الموظفين درجة هو المختص بمحاكمتهم جميعا » •

مادة ٨٧ — « في حالة وجود سبب من أسباب التتحي المنصوص عليها في قانون المرافعات بالنسبة الى رئيس المجلس أو أحد عضويه يجب عليه التتحي عن نظر الدعوى التأديبية • وللموظف المحال الى المحاكمة حق طلب تنحيه » •

مادة ٨٨ — « لا يكون انعقاد مجلس التأديب صحيحا الا اذا حضره جميع الأعضاء ، وتصدر قراراته بأغلبية الآراء » •

(١) مضافة بالقانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٧ •

(٢) مضافة بالقانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٧ •

مادة ٩١ (١) - « تكون قرارات مجلس التأديب مسببة وتوقع من الرئيس والأعضاء الذين أصدروها » .

مادة ٩٢ (٢) - « قرارات مجلس التأديب العالي نهائية سواء كانت غيابية أو حضورية ، ولا يجوز الطعن في القرار الصادر من مجلس التأديب العادي الا بطريق الاستئناف ، ويكون الطعن من الموظف المحكوم عليه أو من الوزير المختص ، كما يكون ذلك من رئيس ديوان المحاسبة اذا كانت المخالفة مالية . ويرفع الاستئناف الى مجلس التأديب العالي بعريضة تقدم الى رئيسه في مدة شهر من تاريخ الإبلاغ بالقرار » .

٢ - § في ظل القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨

مادة ١٨ - « تختص بمحاكمة الموظفين الميعنين على وظائف دائمة عن المخالفات المالية والادارية محاكم تأديبية تشكل على الوجه التالي:

أولا - بالنسبة الى الموظفين من الدرجة الثانية فما دونها تشكل المحكمة من :

مستشار أو مستشار مساعد بمجلس الدولة . . . رئيسا
نائب من مجلس الدولة
موظف من الدرجة الثانية على الأقل من ديوان المحاسبة
أو من ديوان الموظفين

ثانيا - بالنسبة الى الموظفين من الدرجة الاولى فما فوقها تشكل المحكمة من :

- • • • • وكيل مجلس الدولة أو أحد الوكلاء المساعدين
- • • • • مستشار أو مستشار مساعد بمجلس الدولة
- • • • • موظف من ديوان المحاسبة أو من ديوان الموظفين من
- • • • • الدرجة الأولى على الأقل

مادة ١٩ - « يصدر بتعيين عدد المحاكم التأديبية ومقرها ودوائر اختصاصها وتشكيلها قرار من رئيس مجلس الدولة بعد أخذ رأى مدير النيابة الادارية • ويفتار كل من رئيس ديوان المحاسبة ورئيس ديوان الموظفين كل سنتين عضوا أصليا وآخر احتياطيا لكل محاكمة أو أكثر ، فإذا غاب العضو الأصلي أو قام به مانع حل محله العضو الاحتياطى • ويجوز دائما إعادة انتداب الأعضاء » •

مادة ٢٠ - « يكون لكل محكمة تأديبية أو أكثر سكرتارية تؤلف من موظفين اداريين وكتابيين يصدر بتعيينهم قرار من رئيس مجلس الدولة • ويجوز ندب موظفين من الوزارات والمصالح للعمل بسكرتارية المحكمة » •

مادة ٢١ - « تفصل المحاكم التأديبية في القضايا التى تحال اليها على وجه السرعة وبعد سماع أقوال الرئيس الذى يتبعه الموظف المحال الى المحاكمة أو من يندبه اذا رأت المحكمة وجها لذلك » •

مادة ٢٤ - « تكون محاكمة الموظف أو الموظفين المتهمين بارتكاب مخالفة واحدة أو مخالفات مرتبطة ببعضها ومجازاتهم على أساس اعتبارهم تابعين للجهة أو الوزارة التى وقعت فيها المخالفة أو المخالفات المذكورة ، ولو كانوا تابعين عند المحاكمة أو المجازاة لوزارات أخرى • فإذا تعذر تعيين المحكمة على الوجه السابق ، تكون المحاكمة أمام المحكمة المختصة بالنسبة للوزارة التى يتبعها العدد الأكبر من الموظفين • فإذا تساوى العدد عينت المحكمة المختصة بقرار من رئيس مجلس الدولة » •

مادة ٢٥ - « يتحدد اختصاص المحكمة التأديبية تبعاً لدرجة الموظف وقت اقامة الدعوى .

وإذا تعدد الموظفون المقدمون للمحاكمة كانت المحكمة المختصة بمحاكمة أعلاهم درجة هي المختصة بمحاكمتهم جميعاً » .

مادة ٣٢ - « أحكام المحاكم التأديبية نهائية ولا يجوز الطعن فيها إلا أمام المحكمة الادارية العليا ، ويرفع الطعن وفقاً لأحكام المادة ١٥ من القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ بشأن تنظيم مجلس الدولة . ويعتبر من ذوى الشأن فى حكم المادة المذكورة رئيس ديوان المحاسبة ومدير النيابة الادارية والموظف الصادر ضده الحكم ، وعلى رئيس هيئة مفوضى الدولة أن يقيم الطعن فى حالات الفصل من الوظيفة اذا قدم اليه الطلب من الموظف المفصول » .

٣ - § فى ظل القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤

مادة ٦٢ - « لوكيل الوزارة أو لرئيس المصلحة كل فى دائرة اختصاصه توقيع عقوبة الانذار أو الخصم من المرتب عن مدة لا تتجاوز ٣٠ يوماً فى السنة الواحدة بحيث لا تزيد مدة العقوبة الواحدة عن ١٥ يوماً . ويكون القرار الصادر بتوقيع العقوبة مسبباً وذلك وفقاً للوائح التى يصدرها الوزير المختص . وتتضمن لائحة الجزاءات تحديد الرؤساء الذين يجوز تفويضهم فى توقيع العقوبات المشارة اليها فى الفقرة السابقة . وللوزير سلطة توقيع عقوبات الانذار أو الخصم من المرتب بحيث لا تزيد مدة الخصم فى السنة الواحدة على ستين يوماً ، كما يكون له سلطة الغاء القرار الصادر بتوقيع العقوبة وتعديلها وذلك بخفضها أو تشديدها فى حدود العقوبات السابقة . وله أيضاً اذا ألغى القرار أن يحيل العامل الى المحكمة التأديبية وذلك كله خلال ثلاثين يوماً من تاريخ ابلاغ الوزير المختص بالقرار . أما العقوبات الأخرى فلا يجوز توقيعها الا بقرار من المحكمة التأديبية . وفى حالة اعادة عامل أو ندبه من عمله للقيام بعمل وظيفة أخرى تكون السلطة التأديبية

بالنسبة الى المخالفات التي يرتكبها في مدة اعارته أو ندبه من اختصاص الجهة التي أعير اليها أو تد بلمعمل بها مع اخطار الجهة المعار أو المنتدب منها بقرارها » .

٤ - § في القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١

مادة ٥٨ - « يكون الاختصاص في توقيع العقوبات التأديبية كما يلي :

١ - لشاغلي وظائف الادارة العليا كل في حدود اختصاصه توقيع عقوبة الانذار أو الخصم من المرتب لمدة لا تجاوز ٣٠ يوما في السنة الواحدة ، بحيث لا تزيد مدة العقوبة في المرة الواحدة على خمسة عشر يوما ، وللوزير أو المحافظ المختص أو رئيس مجلس الادارة حسب الأحوال حفظ التحقيق أو الغاء القرار الصادر بتوقيع العقوبة أو تعديله ، وذلك بخفض العقوبة أو تشديدها . وله أيضا اذا ألغى العقوبة أن يحيل العامل الى المحاكمة التأديبية ، وذلك خلال ثلاثين يوما من تاريخ ابلاغه بالقرار .

٢ - للوزير أو المحافظ المختص أو رئيس مجلس الادارة حسب الأحوال ، توقيع عقوبة الانذار أو الخصم من المرتب بحيث لا تزيد مدة الخصم في السنة الواحدة على ستين يوما ، سواء تم توقيعها دفعة واحدة أو على دفعات .

٣ - تختص المحكمة التأديبية وحدها بتوقيع باقى العقوبات المنصوص عليها في المادة ٥٧ .

وفي حالة اعارة العامل أو ندبه للقيام بعمل وظيفة أخرى تكون السلطة التأديبية بالنسبة الى المخالفات التي يرتكبها في مدة اعارته أو ندبه هي الجهة التي أعير اليها ، أو ندب للعمل بها » .

(م. ٣٠ - قضاء التأديب)

٥ - § في القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨

مادة ٨٢ : « يكون الاختصاص في توقيع الجزاءات التأديبية كما يلي :

١- لشاغلي الوظائف العليا كل في حدود اختصاصاته توقيع جزاء الانذار أو الخصم من المرتب بما لا يجاوز ثلاثين يوما في السنة بحيث لا تزيد مدته في المرة الواحدة عن خمسة عشر يوما .

وللسلطة المختصة حفظ التحقيق أو إلغاء القرار الصادر بتوقيع الجزاء أو تعديله ، ولها أيضا إذا ألغت الجزاء أن تحيل العامل الى المحاكمة التأديبية وذلك خلال ثلاثين يوما من تاريخ إبلاغها بالقرار .

٢ - للسلطة المختصة توقيع الجزاءات الواردة في البنود (١ من ١ الى ٦) من الفقرة الأولى من المادة (٨٠) ولا يجوز أن تزيد مدة الخصم من الأجر في السنة الواحدة على ستين يوما ، سواء تم توقيع جزاء الخصم دفعة واحدة أو على دفعات ، وكذلك الجزاءين الواردين في البندين (١ : ٢) من الفقرة الثانية من المادة المشار اليها .

٣ - كما يجوز للسلطة المختصة توقيع الجزاءات الواردة في البنود ٧ ، ٨ ، ٩ من المادة (٨٠) وذلك في المخالفات الجسيمة التي تحددها لائحة الجزاءات .

٤ - تختص المحكمة التأديبية بتوقيع أى من الجزاءات المنصوص عليها في المادة (٨٠) وتكون الجهة المنتدب أو المعار اليها العامل أو المكلف بها هي المختصة بالتحقيق معه وتأديبه طبقا للأحكام سالفه الذكر وذلك عن المخالفات التي يرتكبها خلال فترة الندب أو الاعارة أو التكليف .

٦ - § وفقا لأحكام القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٧١

(بنظم العاملين بالقطاع العام) (١)

مادة ٤٩ : « يكون توقيع الجزاءات التأديبية المبينة في المادة السابقة ، وكيفية التظلم منها أو الطعن فيها وفقا لما يلي :

أولا - بالنسبة لجزاءات الانذار أو الخصم من المرتب أو الوقف عن العمل مع صرف نصف المرتب أو الحرمان من العلاوات أو تأجيل موعد استحقاقها :

١ - تكون لرئيس مجلس الإدارة أو من يفوضه سلطة توقيعها على العاملين شاغلي الوظائف من المستويين الثالث والثاني ، ويكون التظلم من هذه الجزاءات الى رئيس مجلس الإدارة أو الى جهة التظلم التي يحددها قراره بالتفويض بتوقيع الجزاء ، وذلك خلال خمسة عشر يوما من تاريخ اخطار العامل بالجزاء الموقع عليه .

٢ - وتكون لرئيس مجلس الإدارة سلطة توقيعها على العاملين شاغلي وظائف المستوى الأولي ومستوى الإدارة العليا ، على أن يصدر على هذه القرارات من رئيس مجلس إدارة المؤسسة المختصة أو الوزير المختص حسب الأحوال ، ويكون التظلم من هذه الجزاءات للجهة التي قامت بالتصديق خلال خمسة عشر يوما من تاريخ اخطار العامل بالجزاء الموقع عليه .

ثانيا - بالنسبة لسائر الجزاءات الأخرى عدا جزاء الفصل من الخدمة :

(١) تقابل حرفيا تقريبا المادة ٦٠ (معدة) من لائحة العاملين بالقطاع العام الملخفا رقم ٢٣٠٩ لسنة ١٩٦٦ .

١ — يكون لرئيس مجلس الادارة سلطة توقيعها على العاملين شاغلي وظائف المستوى الثالث ، ويكون الطعن في هذه الجزاءات أمام المحكمة التأديبية المختصة خلال ثلاثين يوما من تاريخ اخطار العامل بالجزاء الموقع عليه .

٢ — تكون لرئيس مجلس الادارة سلطة توقيعها على العاملين شاغلي وظائف المستوى الأولي والثاني على أن يصدق على هذه القرارات من رئيس مجلس ادارة المؤسسة المختصة أو الوزير المختص حسب الأحوال .

ويكون الطعن في هذه الجزاءات أمام المحكمة التأديبية المختصة خلال ثلاثين يوما من تاريخ اخطار العامل بالجزاء الموقع عليه .

٣ — تكون للمحكمة التأديبية المختصة سلطة توقيعها على شاغلي وظائف الادارة العليا .

ثالثا — بالنسبة لجزاء الفصل من الخدمة :

١ — يكون لرئيس مجلس الادارة سلطة توقيعها على العاملين شاغلي الوظائف من المستوى الثالث ، ويكون الطعن في هذا الجزاء أمام المحكمة التأديبية المختصة خلال ثلاثين يوما من تاريخ اخطار العامل بالجزاء الموقع عليه .

٢ — تكون للمحكمة التأديبية المختصة سلطة توقيعها على العاملين شاغلي الوظائف من المستوى الثاني وما يعنوه .

رابعا — في جميع الحالات السابقة تكون القرارات الصادرة بالبت في التظلم ، وكذلك أحكام المحاكم التأديبية نهائية . وبالنسبة للأحكام التي تصدر بتوقيع جزاء الفصل من الخدمة على العاملين شاغلي الوظائف من المستوى الثاني وما يعنوه ، فيجوز الطعن فيها أمام المحكمة الادارية العليا خلال ثلاثين يوما من تاريخ اعلان العامل

بالحكم ، وفي جميع الأحوال يتعين على المحاكم أن تفصل في القضايا الخاصة بفصل العاملين في مدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر من تاريخ رفع الدعوى .

وتعفى من الرسوم الطعون التي تقام أمام المحكمة التأديبية أو المحكمة الادارية العليا » .

مادة ٥١ : « لرئيس مجلس الادارة الغاء القرار الصادر بتوقيع اجزاء أو تعديله بالتخفيف أو التشديد حسب الأحوال في حدود الجزاءات المبينة بالمادة ٦٨ من هذا النظام » .

مادة ٥٢ : « استثناء من أحكام المواد ٤٧ و٤٨ و٤٩ لا يجوز وقف أحد أعضاء مجلس ادارة التشكيلات النقابية أو أحد أعضاء مجلس الادارة المنتخبين أو توقيع جزاء الفصل عليه الا بناء على حكم من المحكمة المختصة المشار اليها في المادة ٤٩ من هذا النظام » . (المحكمة التأديبية المختصة) .

مادة ٥٣ : « اذا رأى رئيس مجلس الادارة أن المخالفة التي ارتكبها العامل تستوجب فصله تعين عليه قبل أن يصدر قراراً نهائياً بالفصل عرض الأمر على لجنة تشكل على الوجه التالي :

(أ) مدير مديرية العمل المختص أو من يندبه . رئيساً

(ب) ممثل للمعامل تختاره اللجنة النقابية . عضواً

(ج) ممثل للمؤسسة أو الوحدة الاقتصادية حسب الأحوال . عضواً

مادة ٥٤ : « تتولى اللجنة المشار اليها في المادة السابقة بحث كل حالة تعرض عليها وإبلاغ رئيس مجلس الادارة رأياً فيها وذلك في ميعاد لا يتجاوز أسبوعاً من تاريخ إحالة الأوراق اليها . وللجنة في

سبيل أداء مهمتها سماع أقوال العامل والاطلاع على كافة المستندات والبيانات التي ترى لزوما لها ويجب عليها أن تحرر محضرا تثبت فيه ما اتخذته من إجراءات وما سمعته من أقوال ورأى كل عضو من أعضائها الثلاثة مسببا وتودع صورة من هذا المحضر في ملف العامل وتسلم صورة أخرى لكل من مديرية العمل المختصة وعضو اللجنة النقابية ومجلس الإدارة أو للنقابة الفرعية أو للنيابة العامة حسب الأحوال .

مادة ٥٥ : « كل قرار يصدر بفصل أحد العمال خلافا لأحكام المادتين السابقتين يكون باطلا بحكم القانون دون حاجة لاتخاذ أية إجراء آخر » .

٧ - § وفقا لأحكام القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨

(بنظام العاملين بالقطاع العام الجديد)

مادة ٨٤ : يكون الاختصاص في توقيع الجزاءات التأديبية كما يلي :

١ - لشاغلي الوظائف العليا كل في حدود اختصاصاته توقيع جزاء الانذار أو الخصم من المرتب بما لا يجاوز ثلاثين يوما في السنة بحيث لا تزيد مدته في المرة الواحدة عن خمسة عشر يوما . ويكون التظلم من توقيع هذه الجزاءات الى رئيس مجلس الإدارة وذلك خلال خمسة عشر يوما من تاريخ اخطار العامل بالجزاء الموقع عليه .

٢ - لرئيس مجلس الإدارة بالنسبة لشاغلي وظائف الدرجة الثالثة فما دونها توقيع أى من الجزاءات التأديبية الواردة في البنود من ١ - ٨ من الفقرة الأولى من المادة (٨٢) . ويكون التظلم من توقيع هذه الجزاءات الى رئيس مجلس إدارة الشركة خلال خمسة عشر يوما من تاريخ اخطار العامل بالجزاء الموقع عليه . وتعرض التظلمات من الجزاءات الموقعة من رئيس مجلس الإدارة لى لجنة ثلاثية يشكلها

مجلس الادارة للنظر في هذه التظلمات ويكون من بين أعضائها عضو
تختاره اللجنة النقابية •

٣ — للمحكمة التأديبية بالنسبة للجزاءات الواردة في البنود من
٩ — ١٠ من المادة ٨٢ ، ويكون التظلم من هذه الجزاءات أمام المحكمة
الادارية العليا •

٤ — لمجلس الادارة بالنسبة لشاغلي وظائف الدرجة الثانية
فما فوقها — عدا أعضاء مجلس الادارة المعينين والمنتخبين وأعضاء مجلس
ادارة التشكيلات النقابية — توقيع أى من الجزاءات الواردة في المادة
(٨٢) من هذا القانون • ويكون التظلم من توقيع هذه الجزاءات أمام
المحكمة التأديبية المختصة خلال ثلاثين يوما من تاريخ اخطار العامل
بالجزاء الموقع عليه •

٥ — لرئيس الجمعية العمومية للشركة بالنسبة لرئيس وأعضاء
مجلس ادارة الشركة توقيع أحد جزاءى التنبيه أو اللوم ، وله توقيع
أى من الجزاءات الواردة في البنود من ١ — ٨ على أعضاء مجلس
ادارة التشكيلات النقابية فيما عدا جزاء الوقف فيكون بناء على حكم
من السلطة القضائية • ويكون التظلم من توقيع هذه الجزاءات أمام
المحكمة التأديبية المختصة خلال ثلاثين يوما من تاريخ اخطار العامل
بالجزاء الموقع عليه • وفي جميع الحالات السابقة الواردة في البنود
من ١ — ٤ من هذه المادة تكون القرارات الصادرة بالبت في التظلم
وكذلك أحكام المحاكم التأديبية نهائية •

٦ — للمحكمة التأديبية المختصة بالنسبة لرئيس وأعضاء مجلس
ادارة الشركة وأعضاء مجلس ادارة التشكيلات النقابية توقيع جزاء
الاحالة الى المعاش أو الفصل من الخدمة • ويكون التظلم من توقيع
هذه الجزاءات أمام المحكمة الادارية العليا خلال ثلاثين يوما من تاريخ
اعلان العامل بالحكم •

مادة ٨٥ : اذا رأى مجلس الادارة أو رئيس المجلس أن المخالفة التي ارتكبها العامل تستوجب توقيع جزاء الاحالة الى المعاش أو الفصل من الخدمة تعين قبل احالة العامل الى المحكمة التأديبية ، عرض الأمر على لجنة تشكل على الوجه الآتي :

١ — مدير مديرية العمل المختص أو من يندبه . . . رئيسا

٢ ممثل للعمال تختاره اللجنة النقابية أو النقابة العامة
اذا لم توجد اللجنة النقابية أعضاء

وتتولى اللجنة المشار اليها بحث كل حالة تعرض عليها وإبلاغ رأيها فيها لمجلس الادارة أو رئيس المجلس حسب الأحوال . وذلك في ميعاد لا يجاوز أسبوعا من تاريخ احالة الأوراق اليها . وللجنة في سبيل أداء مهمتها سماع أقوال العامل والاطلاع على كافة المستندات والبيانات التي ترى الاطلاع عليها ، ويجب عليها أن تحرر محضرا تثبت فيه ما اتخذته من اجراءات وما سمعته من أقوال ورأى كل عضو من أعضائها الثلاثة مسببا . وتودع صورة من هذا المحضر ملف العامل وتسلم صورة أخرى لكل من مديرية العمل المختصة وعضو اللجنة النقابية ومجلس الادارة أو النقابة الفرعية أو النقابة العامة حسب الأحوال . وكل قرار يصدر بفصل أحد العاملين خلافا لأحكام هذه المادة يكون باطلا بحكم القانون دون حاجة لاتخاذ أى اجراء آخر » .

٨ - ٤ طبقا للقانون رقم ١٩ لسنة ١٩٥٩^(١)

مادة ٤ : «تسرى الأحكام الخاصة بالموظفين من الدرجة الثانية فما دونها فيما يتعلق بتشكيل المحكمة التأديبية والجزاءات التي توقعها على موظفي المؤسسات والهيئات العامة الذين لا تتجاوز مرتباتهم ثمانين جنيها شهريا . أما من تتجاوز مرتباتهم القدر المذكور فتسرى

(١) في شأن سريان أحكام قانون النيابة الادارية والمحاكمات التأديبية على موظفي المؤسسات والهيئات العامة والشركات والهيئات الخاصة .

بالنسبة اليهم في هذا الشأن الأحكام الخاصة بالموظفين من الدرجة الأولى فما فوقها » .

مادة ٥ : « يكون تشكيل المحكمة التأديبية التي تختص بمحاكمة موظفي الشركات والجمعيات والهيئات الخاصة المنصوص عليها في المادة (١) على الوجه الآتى :

مستشار أو مستشار مساعد من مجلس الدولة . . رئيسا
موظف من ديوان المحاسبة لا تقل درجته عن الدرجة
الثانية ونائب من مجلس الدولة عضوان

مادة ٦ : « الجزاءات التي يجوز للمحاكم التأديبية المنصوص عليها في المادة السابقة توقيعها هي : ١ - الإنذار . ٢ - الخصم من المرتب عن مدة لا تتجاوز شهرين . ٣ - خفض المرتب . ٤ - تنزيل الوظيفة . ٥ - العزل من الوظيفة مع حفظ الحق في المعاش أو المكافأة أو مع الحرمان من كل أو بعض المعاش أو المكافأة .

٩ - § طبقا للقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ (بشأن مجلس الدولة)

مادة ١٩ : « توقع المحاكم التأديبية الجزاءات المنصوص عليها في القوانين المنظمة لشئون من تجرى محاكمتهم . على أنه بالنسبة الى العاملين بالجمعيات والهيئات الخاصة التي يصدر بتحديد قرار من رئيس الجمهورية والعاملين بالشركات التي تضمن لها الحكومة حـدا أدنى من الأرباح فتكون الجزاءات :

١ - الإنذار . ٢ - الخصم من المرتب لمدة لا تتجاوز شهرين . ٣ - خفض المرتب . ٤ - تنزيل الوظيفة . ٥ - العزل من الوظيفة مع حفظ الحق في المعاش أو المكافأة أو مع الحرمان من المعاش أو المكافأة وذلك في حدود الربع » .

مادة ٢١ : « الجزاءات التأديبية التى يجوز للمحاكم التأديبية توقيعها على من ترك الخدمة هي :

١ — غرامة لا تقل عن خمسة جنيهات ولا تتجاوز الأجر الاجمالى الذى كان يتقاضاه العامل فى الشهر الذى وقعت فيه المخالفة .

٢ — الحرمان من المعاش مدة لا تزيد على ثلاثة أشهر .

٣ — الحرمان من المعاش فيما لا يجاوز الربع .

وفى جميع الأحوال يجوز للمحكمة التأديبية فى أى مرحلة من مراحل التحقيق أو الدعوى وقف صرف جزء من المعاش أو المكافأة بما لا يجاوز الربع الى حين انتهاء المحاكمة . ويستوفى المبلغ المنصوص عليه فى البندين ١ و ٢ بالخصم من المعاش فى حدود الربع شهريا أو من المكافأة أو المال اندخر ان وجد أو بطريق الحجز الادارى » .

الفرع الثانى

فى بعض الدول العربية وفرنسا

أولا — المملكة المغربية

وقد نقلت النظام الفرنسى الذى أشرنا اليه فيما سلف : فسلطة التأديب هي جهة الادارة التى تملك تعيين (تسمية) الموظف . وتستطيع هذه السلطة توقيع عقوبتى الانذار والتوبيخ بمطلق حريتها ، بشرط أن يكون قرارها مسببا^(١) ، ولكنها ملزمة قبل توقيع العقوبات الأخرى باستشارة المجلس التأديبى ، وهو عبارة عن « اللجان الادارية المتساوية الأعضاء » والمشكلة من ممثلين للادارة والموظفين بأعداد متساوية على

(١) بلانتي ، المرجع السابق ، ص ٣٤٠ .

« بمقرر محلل » بحسب الاصطلاح الذى استعمله التشريع المغربى .

النمط الفرنسي • فتقوم السلطة الرئاسية بإحالة القضية الى اللجنة المشار اليها بتقرير كتابي يتضمن بوضوح الأخطاء المنسوبة الى الموظف، والظروف التي ارتكبت فيها ، ان اقتضى الحال ذلك •

وللموظف الحق في الاطلاع على ملفه الشخصي ، وأن يتقدم الى المجلس التأديبي (اللجنة الادارية المتساوية الأعضاء) بما لديه من ملاحظات كتابية وشفهية ، وأن يحضر أمامه وأن يستعين بمن يدافع عنه •

وعلى المجلس التأديبي أن يبدى رأيه في خلال شهر من تاريخ رفع الأمر اليه • ويمتد هذا الأجل الى ثلاثة أشهر عند القيام ببحث • وفي حالة تقديم العامل الى محكمة جنائية (محكمة زجرية) فللمجلس أن يؤجل الادلاء برأيه الى صدور الحكم من تلك المحكمة •

ورأى المجلس استشاري • ولكن استثنى من ذلك عقوبة واحدة ، وهي عقوبة الفصل ، فلا يمكن للجهة الرئاسية توقيعها الا اذا اقترحها المجلس التأديبي • وفي غير هذه الحالة يتعين أن يوافق رئيس الوزراء على فصل الموظف •

ثانيا : الجمهورية العربية الليبية

أولا — رئيس المصلحة : لرئيس المصلحة ولن يفوضه سلطة توقيع عقوبتي الانذار والخصم من المرتب بحد أقصى قدره ثلاثون يوما في السنة •

وللوزير توقيع العقوبتين المشار اليهما ، مع رفع الحد الأقصى لعقوبة الخصم من المرتب الى ستين يوما في السنة ، كما يملك توقيع عقوبتي تأجيل العلاوة والحرمان منها •

وفي جميع الأحوال يجب ألا تزيد مدة عقوبة الخصم من المرتب على ١٥ يوما في المرة الواحدة •

ثانياً — مجلس التأديب العام : ويشكل في كل وزارة — محاكمة الموظفين الذين لا يعينون بقرارات من مجلس الوزراء — بمقتضى قرار من الوزير المختص ، من ثلاثة أعضاء على النحو التالي :

(أ) وكيل الوزارة أو الوكيل المساعد رئيساً •

(ب) رئيس دائرة الموظفين في الوزارة عضواً • وفي حالة قيام سبب يمنعه من الحضور يعين الوزير أحد كبار الموظفين ليحل محله بشرط أن تكون درجة هذا العضو أعلى من درجة الموظف المحال على التأديب •

(ج) أحد الموظفين القانونيين بالحكومة (١) •

ويختص هذا المجلس بتوقيع العقوبات التي لا يملكها الوزير أو رئيس المصلحة •

ثالثاً — مجلس التأديب الأعلى : ويختص بمحاكمة الموظفين المعينين بقرارات من مجلس الوزراء • ويشكل المجلس المشار اليه برئاسة وزير العدل ، وعضوية النائب العام ، ورئيس إدارة الفتوى والتشريع ورئيس إدارة الخدمة المدنية أو من يقوى مقامه عند غيابيه (٢) •

رابعاً — مجلس التأديب الخاص : يجوز للوزير المختص عند الضرورة أن يشكل بقرار منه مجالس تأديبية خاصة بإدارات أو مصالح

(١) وإذا كان أحد أعضاء المجلس محالاً إلى مجلس التأديب أو يمت إلى الموظف المحال إلى التأديب بصلة القرابة لغاية الدرجة الثالثة ، عين الوزير المختص من يحل محله •

(٢) وإذا كان الموظف المحال إلى التأديب تابعاً لوزارة العدل ، اختار رئيس مجلس الوزراء وزيراً يحل محل وزير العدل في الرئاسة • وإذا كان المحال عضواً في المجلس ذاته ، اختار رئيس اللجنة عضواً آخر يحل محله (رئيس لجنة الخدمات المدنية) •

أو جهات تابعة لموارثته ، وذلك للنظر في المخالفات التي يرتكبها الموظفون فيها من الدرجة الثالثة فما دونها • وتشكل هذه المجالس برئاسة رئيس المصلحة أو نائبه وعضوية اثنين من الموظفين تكون درجاتهم أعلى من درجة الموظف المحال على المحاكمة •

ثالثا : الجمهورية العربية السورية

أوضحنا فيما سبق أن المشرع السوري قد صنف العقوبات التأديبية بحسب جسامتها ، وعهد إلى سلطات مختلفة بتوقيع كل عقوبة بحسب جسامتها :

(٦) فعقوبة التوبيخ : توقع على موظفي الحلقتين الثانية والثالثة : في الإدارة المركزية من قبل الأمين العام ، وفي المحافظات من قبل رئيس المصلحة في المحافظة • وتفرض من قبل الوزير المختص على موظفي المراتب الخامسة حتى الثانية •

(ب) وعقوبة قطع الراتب : وتفرض هذه العقوبة لمدة لا تتجاوز شهرين على موظفي الحلقتين الثانية والثالثة : في الإدارة المركزية بقرار من الأمين العام ، وفي المحافظات بقرار من المحافظ بناء على اقتراح رئيس المصلحة • وتفرض بقرار وزاري على موظفي المراتب الخامسة حتى الثانية • وعلى موظفي الحلقتين الثانية والثالثة إذا تجاوزت مدة العقوبة شهرين بذات الأداة المشار إليها •

(ج) وعقوبة ابطال الترفيع : ويوقعها الوزير بناء على رأى رئيس المصلحة واقتراح الأمين العام •

(د) العقوبات الشديدة : ويوقعها مجلس التأديب (ملحق بوزارة العدل) ويشكل من رئيس الغرفة الاستئنافية رئيسا ، وعضوين أحدهما مستشار بمحكمة الاستئناف ، والآخر موظف من المرتبة الأولى على الأقل (المرسوم التشريعي رقم ٩٠ لسنة ١٩٦٢) •

رابعاً : الملقة الأردنية الهاشمية

حدد النظام رقم ٤٠ لسنة ١٩٨٢ السلطات التأديبية واختصاص كل منها على النحو التالي :

المادة ١٠٩ : يجرى فرض العقوبات المنصوص عليها في المادة ١٠٨ من هذا النظام على أى من موظفى الفئات الثانية والثالثة والرابعة ، على النحو التالى :

(أ) العقوبات المنصوص عليها فى الفقرتين أ و ب (التنبيه والاذذار) بقرار من الرئيس المباشر للموظف •

(ب) العقوبات المنصوص عليها فى الفقرات أ و ب و ج (الخصم من الراتب الشهري الأساسى بما لا يجاوز نصفه) بقرار من المدير •

(ج) العقوبات المنصوص عليها فى الفقرات أ و ب و ج و د (تأخير الزيادة السنوية لمدة عام) بقرار من الأمين العام •

(د) العقوبات المنصوص عليها فى الفقرات أ و ب و ج و د و هـ و و (تخفيض العلاوة جزئياً أو كلياً لمدة أقصاها عام وتنزيل الراتب) بقرار من الوزير •

(هـ) يوقع المجلس التأديبى أى من العقوبات المنصوص عليها فى المادة ١٠٨ من هذا النظام (سبقت) •

المادة ١١٠ : يجرى فرض العقوبات المنصوص عليها فى المادة ١٠٨ من هذا النظام على أى من موظفى الفئة الأولى على النحو التالى :

(أ) العقوبات المنصوص عليها فى الفقرات أ و ب و ج بقرار من الوزير •

(ب) العقوبات المنصوص عليها في الفقرات أ و ب و ج و د و هـ
بقرار رئيس الوزراء •

(ج) يوقع المجلس التأديبي أيا من العقوبات المنصوص عليها في
المادة ١٠٨ من هذا النظام •

المادة ١١٢ : يؤلف المجلس التأديبي برئاسة أمين عام وزارة
العدل وعضوية أمين عام المجلس وأمين عام ديوان المحاسبة لتوقيع
العقوبات المنصوص عليها في المادة ١٠٨ على أى موظف من موظفى
الفئات الثانية والثالثة والرابعة •

المادة ١١٣ : يؤلف المجلس التأديبي برئاسة وزير العدل ،
وعضوية رئيس المجلس ورئيس ديوان المحاسبة لتوقيع العقوبات
المنصوص عليها في المادة ١٠٨ من هذا النظام على موظفى الفئة الأولى •

خامسا : المملكة العربية السعودية

ووفقا للمرسوم الملكي الصادر في ١٣٩١/٢/١ هـ (١٩٧٢
ميلادية) بنظام تأديب الموظفين ، حدد المشرع السلطات التأديبية على
النحو التالى :

مادة ٣٥ — « يجوز للوزير المختص أن يوقع العقوبات المنصوص
عليها في المادة ٣٢ عدا الفصل (١) • ولا يجوز توقيع عقوبة على
الموظف الا بعد التحقيق معه كتابة وسماع أقواله وتحقيق دفاعه واثبات
ذلك في القرار الصادر بالعقاب أو في محضر مرفق به » •

مادة ٣٦ — « يجوز لمجلس المحاكمة أن يوقع العقوبات المنصوص
عليها في المادتين ٣٢ و ٣٣ » •

(١) راجع قائمة للعقوبات في مكانها من المؤلف •

أما تشكيل هيئة التأديب فقد نظمتها المواد التالية من النظام المشار إليه :

مادة ١٤ — « تنشأ بموجب هذا النظام هيئة مستقلة (هيئة التأديب) ترتبط مباشرة برئيس مجلس الوزراء وتشكل من رئيس لا تقل مرتبته عن المرتبة الخامسة عشرة ونائب للرئيس لا تقل مرتبته عن المرتبة الثالثة عشرة ، وعدد كاف من الأعضاء ذوى التخصص . ويلحق بالهيئة العدد الكافى من الموظفين الإداريين المستخدمين » .

مادة ١٥ — « يعين رئيس الهيئة وتنتهى خدمته بأمر ملكى . ويعين نائب الرئيس وتنتهى خدمته بأمر ملكى بناء على اقتراح رئيس الهيئة » .

مادة ١٧ — « تختص هيئة التأديب بنظر القضايا التأديبية التى تحال إليها من هيئة الرقابة والتحقيق » .

مادة ١٨ — « تنظر القضايا المعروضة على هيئة التأديب بواسطة مجلس يشكل بقرار من رئيس الهيئة ، ويتكون من رئيس وعضوين وأمين للمجلس ، وبحضور مندوب عن هيئة الرقابة والتحقيق » .

سادسا : الجمهورية العربية اليمنية

(أ) للوزير ولرئيس المصلحة — كل فى دائرة اختصاصه — توقيع عقوبتى الإنذار والخصم من المرتب لمدة لا تتجاوز خمسة عشر يوما فى المرة الواحدة ، بعد سماع أقوال الموظف وتحقيق دفاعه ، وبقرار نهائى مسبب .

(ب) ولا توقع العقوبات الأخرى الا بقرار من مجلس للتأديب يشكله الوزير المختص من ثلاثة من كبار موظفى الوزارة أو المصلحة ، أحدهما على الأقل بدرجة مدير عام تكون له الرئاسة .

سابعاً : دولة الكويت

١ — لمدير عام الدائرة توقيع عقوبة الانذار أو الخصم من المرتب لمدة لا تزيد على خمسة عشر يوماً في المرة الواحدة ، وعلى شهرين خلال اثني عشر شهراً ، وذلك بالنسبة لموظفي الحلقة الثانية والثالثة ، ويكون قراره في ذلك مسبباً ونهائياً •

٢ — أما العقوبات الأخرى ، فلا يوقعها الا مجلس التأديب الذي يختلف تشكيله بحسب المستوى الوظيفي للموظف الذي يراد تأديبه • وذلك على النحو التالي :

(أ) يشكل مجلس التأديب بالنسبة الى موظفي الحلقة الأولى من رئيس محكمة الاستئناف العليا ووكيلها والنائب العام • ويوقع هذا المجلس عقوبتين هما : اللوم ، والعزل من الوظيفة مع حفظ الحق في معاش التقاعد أو المكافأة أو الحرمان منها كله أو من جزء منها •

(ب) وبالنسبة الى موظفي الحلقة الثانية يشكل مجلس التأديب من مدير عام الدائرة التي يتبعها الموظف ، ومن المحامي العام أو رئيس النيابة العامة ، ومن مندوب عن ديوان الموظفين من موظفي الحلقة انثائية •

(ج) ويشكل مجلس التأديب بالنسبة لموظفي الحلقة الثالثة من نائب مدير عام الدائرة التي يتبعها الموظف ، ومن أحد وكلاء النيابة العامة يعينه النائب العام ، ومن مندوب عن ديوان الموظفين من موظفي الحلقة الثانية •

ويجب أن يكون قرار المجلس مسبباً ، ويجوز الطعن فيه أمام محكمة الاستئناف العليا خلال ثلاثين يوماً من صدوره (١) •

(١) لم تطبق الكويت نظام القضاء الإداري حتى الآن ، وإن كان دستورها قد تضمن هذا الاحتمال . يراجع مؤلفنا « السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة » ، وفي الفكر السياسي الاسلامي ، طبعة سنة ١٩٨٦ •

وبالنسبة للموظف الذي ترك الخدمة ، فانه يعاقب تأديبيا أمام المجلس التأديبي الذي كان مختصا بمحاكمته وقت وقوع المخالفة .
والعقوبات التي يجوز توقيعها عليه هي :

— غرامة لا تقل عن مائة روبية ، ولا تتجاوز المرتب الذي كان يتقاضاه الموظف في الشهر الذي وقعت فيه المخالفة .

— الحرمان من المعاش مدة لا تزيد على ثلاثة أشهر .

— تخفيض المعاش أو الحرمان منه من تاريخ الحكم .

ثامنا : الجمهورية العراقية

حدد المشرع العراقي السلطات التأديبية على النحو التالي :

أولا — السلطة الرئاسية : ولها حق توقيع « العقوبات الانضباطية » . وتشمل الانذار ، وقطع الراتب بما لا يتجاوز عشرة أيام ، والتوبيخ ، ويوقع هذه العقوبات الوزير أو رئيس الدائرة .
أو أحد الموظفين ممن يخولهم ذلك كتابة .

وللوزير حق انذار رؤساء الدوائر واحالتهم الى مجلس الانضباط العام .

ثانيا — لجان الانضباط : وتتألف لجنة منها في كل وزارة من رئيس وعضوين يعينهم الوزير من كبار موظفي وزارته . وتختص اللجنة بتوقيع العقوبات التأديبية الأخرى ، كما يطمئن أمامها في القرارات التأديبية التي يصدرها الرؤساء .

ثالثا — مجلس الانضباط العام : ويختص بمحاكمة رؤساء الدوائر . ويطمئن أمامه في القرارات التأديبية الصادرة من لجان الانضباط .

تاسعا : دولة قطر

أولا — السلطة الرئاسية :

- (أ) لمدير الدائرة المختصة توقيع عقوبة الانذار .
- (ب) لنائب الحاكم توقيع عقوبة الخصم من الراتب .

ثانيا — مجلس التأديب : ويوقع الجزاءات الأخرى ، ويشكل بقرار من نائب الحاكم كما يلي : رئيس لجنة التظلمات الادارية رئيسا . ومدير الدائرة التابع لها الموظف ، والمفتش الادارى اذا كانت المخالفة ادارية ، والمفتش المالى اذا كانت مالية ، وأحد كبار موظفى الحكومة .

عاشرا : الجمهورية اللبنانية

أولا — السلطة الرئاسية :

- (أ) لرئيس الدائرة أن يفرض عقوبة التأنيب وعقوبة حسم الراتب لمدة لا تتجاوز ثلاثة أيام .

(ب) للمدير ورئيس المصلحة والقائمقام (١) فرض عقوبة التأنيب وعقوبة حسم الراتب لمدة لا تتجاوز ستة أيام بناء على اقتراح الرئيس المباشر .

(ج) للمدير العام والمحافظ فرض عقوبة التأنيب وعقوبة حسم الراتب لمدة لا تتجاوز عشرة أيام بناء على اقتراح مكتوب من الرئيس المباشر .

(١) رئيس وحدة ادارة محلية هي القضاء .

(د) للوزير بناء على اقتراح المدير العام أو رئيس ادارة التفتيش المركزي فرض عقوبة من الدرجة الأولى(١) على ألا تقرض العقوبة الثالثة الا بعد توجيه تأنيبين متتاليين للموظف خلال سنة .

ثالثا - مجلس التأديب :

إذا رؤى توقيع عقوبة أشد مما سبق ، يحال الموظف الى مجلس التأديب المختص حسب المستوى الوظيفي الخاص به . ووفقا للقانون رقم ٤٥ لسنة ١٩٦٥ ، والمرسوم المفصل لنظامه والصادر في ٨ مايو سنة ١٩٦٧ أنشئ مجلس تأديبي عام لسائر الموظفين ، أدخل في تشكيله العنصر القضائي ونظمت اجراءات المحاكمة أمامه .

حادى عشر : سلطنة عمان

(المرسوم السلطانى رقم ٨ لسنة ١٩٨٠)

مادة ٧٤ : لرئيس الوحدة توقيع عقوبة الانذار أو الخصم من المرتب لمدة لا تزيد عن خمسة وأربعين يوما في السنة وبما لا يجاوز عشرة أيام في المرة الواحدة . ويجوز لرئيس الوحدة تفويض الرئيس المباشر في توقيع عقوبة الانذار أو الخصم من الراتب لمدة لا تزيد عن ثلاثة أيام في المرة الواحدة بما لا يجاوز خمسة عشر يوما في السنة .

ويكون التظلم من العقوبات المشار اليها في هذه المادة الى رئيس الوحدة خلال ثلاثين يوما من تاريخ العلم بها .

مادة ٧٥ : يشكل مجلس التأديب الادارى بقرار من رئيس الوحدة من ثلاثة أعضاء من بينهم الرئيس . وللمجلس أن يستعين بمن يراه

(١) تشمل عقوبات الدرجة الأولى — كما سبق أن اوضحنا — التانيب ، وحسم الراتب لمدة خمسة عشر يوما على الأكثر ، وتأخير التدرج لمدة ستة اشهر على الأكثر .

من أهل الخبرة • وللمخالف أن يستعين بوكيل لمساعدته في دفع الاتهامات الموجهة اليه • ويشترط ألا تقل وظيفة رئيس المجلس عن مدير عام •

مادة ٧٦ : يختص مجلس التأديب الإداري بالنسبة لشاغلي وظائف الحلقتين الثانية والثالثة من الجدول العام بالآتي :

(أ) النظر في إيقاف أو تمديد مدة الإيقاف عن العمل طبقاً لحكم المادة ٦٨ • وتكون قراراته نهائية •

(ب) توقيع جزاء من الجزاءات المنصوص عليها بالفقرة الأولى من المادة (٧٣) (أربع عقوبات) ولا تكون قراراته نهائية إلا بالنسبة لعقوبتي الإنذار والخصم من الراتب حتى عشرة أيام •

مادة ٧٧ : يشكل مجلس التأديب المركزي من ثلاثة أعضاء من كبار موظفي الدولة بقرار من رئيس مجلس الخدمة المدنية ، ويشترط ألا تقل درجة الأعضاء عن درجة الموظف المحال الى مجلس التأديب المركزي •

مادة ٧٨ : يختص مجلس التأديب المركزي بالآتي : (أ) النظر في التظلمات المقدمة من قرارات مجالس التأديب الإدارية مع مراعاة أحكام الفقرة ب من المادة ٧٦ ، وتكون قراراته نهائية • (ب) النظر في إيقاف أو تمديد مدة الإيقاف عن العمل طبقاً لحكم المادة ٦٨ بالنسبة لشاغلي وظائف الجدول الخاص ، والحلقة الأولى من الجدول العام وتكون قراراته نهائية • (ج) التحقيق مع شاغلي الوظائف المشار اليهم في الفقرة ب من هذه المادة ، وتوقيع جزاء من الجزاءات المنصوص عليها في المادة ٧٣ التي يجوز توقيعها عليهم •

مادة ٧٩ : يكون التظلم من قرارات مجلس التأديب المركزي بتوقيع العقوبات الى رئيس مجلس الخدمة المدنية •

ثاني عشر : الامارات العربية المتحدة

(القانون الاتحادي رقم ٨ لسنة ١٩٧٣)

مادة ٧٠ : للوزير سلطة توقيع أحد الجزاءات المنصوص عليها في الفقرات ١ و ٢ و ٣ من المادة السابقة (الإنذار والخصم من المرتب والحرمان من العلاوة الدورية) على موظفي الحلقتين الثانية والثالثة . ويكون قراره في ذلك مسببا . أما الجزاءات الأخرى فلا يجوز توقيعها الا بقرار من مجلس التأديب .

مادة ٧١ : في حالة اعارة أو نذب موظف للعمل بوزارة أو جهة أخرى تكون السلطة التأديبية بالنسبة للمخالفات التي يرتكبها في عمله المعار اليه أو المنتدب له من اختصاص الجهة التي أعير اليها أو نذب فيها .

مادة ٧٢ — يشكل مجلس انتأديب لموظفي الحلقة الأولى من أحد أعضاء المحكمة الاتحادية العليا رئيسا ، وعضوين يعينهما مجلس الوزراء .

مادة ٧٣ : يشكل مجلس التأديب لموظفي الحلقتين الثانية والثالثة برئاسة أحد القضاة يختاره وزير العدل ، وعضو من دائرة شئون الموظفين يختاره مجلس الخدمة المدنية وعضو من الوزارة التي وقعت فيها المخالفة يختاره وزيرها .

مادة ٧٤ : لا يجوز أن تقل درجة عضو مجلس التأديب عن درجة الموظف المحال الى المحاكمة .

ثالث عشر : الجزائر

مادة ٤٥ : السلطة التأديبية هي من اختصاص السلطة التي لها حق التعيين ، وتمارسها عند اللزوم ، بعد أخذ رأي اللجنة المتساوية الأعضاء التي تعقد جلساتها كمجلس للتأديب .

مادة ٥٦ : تتخذ عقوبات الدرجة الأولى بموجب قرار معلل دون استشارة اللجنة المتساوية الأعضاء . وتتخذ عقوبات الدرجة الثانية بموجب قرار معلل بعد أخذ رأى اللجنة المذكورة . أما العزل فلا يمكن تقريره الا بناء على رأى موافق من اللجنة المتساوية الأعضاء .

رابع عشر : تونس

(القانون عدد ١٢ لسنة ١٩٦٨)

الفصل رقم ٤٧ : يرجع حق التأديب للسلطة التى لها حق التسمية . . .

خامس عشر : فرنسا

(القانون رقم ٨٤ — ١٦ الصادر فى ١١ يناير سنة ١٩٨٤)

مادة ٦٧ : يمارس سلطة التأديب ، السلطة التى تملك التعيين بعد أخذ رأى اللجنة الادارية ذات التمثيل المتساوى منعقدة فى صورة مجلس تأديب ، وطبقا للشروط المقررة فى المادة ١٩ من الباب الأول من النظام العام للموظفين . ويمكن لهذه السلطة أن تقرر — بعد أخذ رأى مجلس التأديب — نشر قرارات التأديب وأسبابها .

ويتضح من هذا العرض أن جميع التشريعات العربية التى عرضنا لها فيما سبق قد التزمت المسلك الادارى فى التأديب ، اما بجعل الكلمة الأخيرة فى القرار للسلطة التى تملك التعيين (١) ، كما هو الشأن فى النظام المغربى والجزائرى والتونسى ، وهى دول تأثرت الى حد كبير بالنظام الفرنسى الذى يعتقد ذات المذهب ، واما بقصر حق السلطة

(١) وفى هذه الحالة يتعين أن تمارس السلطة التى تملك التعيين الاختصاص بتوقيع العقوبة التأديبية ، ولا يحق لها أن تفوض فى هذا الاختصاص الا اذا وجد نص يخولها هذا الحق وفقا للقواعد العامة .

الرئاسية على توقيع العقوبات الخفيفة ، ونقل الاختصاص بتوقيع العقوبات الأخرى الى مجالس تأديبية تشكل في نطاق الوزارة التي يعمل بها الموظف ، أو على مستوى الدولة كلها . وهذا هو النظام الغالب .

ولقد رأينا أيضا أن معظم الدول العربية التي أخذت بنظام مجالس التأديب ، قد أدخلت في تشكيل تلك المجالس عناصر قضائية . بل ان طابع تلك المجالس — من حيث التكوين — قضائي خالص ، كما هو الشأن في الكويت . ولكن المجلس يبقى بالرغم من ذلك مجلسا اداريا وليس محكمة .

ومهما كان تشكيل مجلس التأديب ، فان المسلم به أن ما ينتهي اليه يعتبر قرارا اداريا لا حكما . ومن ثم فانه يخضع للنظام القانوني للقرارات الادارية ، وان كانت مجالس التأديب تعتبر هيئات ادارية ذات اختصاص قضائي ، مما يترتب عليه استفاد اختصاصها بعد اصدار قراراتها ، بحيث لا يجوز لها الرجوع فيها كما سبق أن أوضحنا من قبل .

ومصر هي الدولة العربية الوحيدة التي أخذت بالنظام القضائي في التأديب كما سنرى تفصيلا في الفصل الثاني .

الفصل الثاني

السلطات التأديبية في مصر

سارت مصر حتى عام ١٩٥٨ على الخطة التي تتبعها الدول العربية التي أشرنا الى نظمها فيما سبق ، وذلك وفقا لنصوص القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ التي ذكرناها في الفصل الأول من هذا الباب . فجعل المشرع للسلطة الادارية العليا حق توقيع عقوبتين اثنتين هما الانذار والخصم من المرتب في حدود معينة ، وخول لمجلس تأديبي بشكل على نحو معين سلطة توقيع العقوبات الأخرى .

ولكن المشرع عدل عن هذه الخطة في سنة ١٩٥٨ ، اذا استبدل بنظام المجالس التأديبية نظام المحاكم التأديبية ، بالنسبة للعاملين الخاضعين للقانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ ، ثم بالنسبة لمن يخضعون لقانون العاملين المدنيين رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ . واستمر ذات التقليد لـ قانوني العاملين للذين حلا محل القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ .

هذا وقد امتد اختصاص المحاكم التأديبية الى العاملين في القطاع العام ، بل وشمل فئات من العاملين لا يعتبرون من الموظفين العموميين حسب المدلول الفني لهذا الاصطلاح في القانون الاداري .

والجديد في هذا المسود أن المشرع أدمج المحاكم التأديبية في القسم القضائي بمجلس الدولة ، اذ تنص المادة الثالثة من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ على أن القسم القضائي بالمجلس يشكل من : المحكمة الادارية العليا ، ومحكمة القضاء الاداري ، والمحاكم الادارية ، والمحاكم التأديبية ، وهيئة مفوضي الدولة . وحددت المادة ١٥ من ذات القانون اختصاص المحاكم 'التأديبية' على النحو التالي : « تختص المحاكم التأديبية بنظر الدعاوى التأديبية عن المخالفات المالية والادارية التي تقع من :

أولا — العاملين المدنيين بالجهاز الإدارى للدولة فى وزارات الحكومة ومصالحها ووحدات الحكم المحلى والعاملين بالهيئات والمؤسسات العامة وما يتبعها من وحدات وبالشركات التى تضمن لها الحكومة حدا أدنى من الأرباح •

ثانيا — أعضاء مجالس إدارة التشكيلات النقابية المشكلة طبقا لقانون العمل ، وأعضاء مجالس الإدارة المنتخبين طبقا لأحكام القانون رقم ١٤١ لسنة ١٩٦٣ المشار اليه •

ثالثا — العاملين بالجمعيات والهيئات الخاصة التى يصدر بتحديددها قرار من رئيس الجمهورية ممن تجاوز مرتباتهم خمسة عشر جنيها شهريا • كما تختص هذه المحاكم بنظر الطعون المنصوص عليها فى البندين تسعا وثالث عشر من المادة العاشرة (١) •

وإذا كانت المحاكم التأديبية قد أصبحت جزءا لا يتجزأ من القسم القضائى بمجلس الدولة — وهو الرأى الذى نادينا به قبل صدور قانون مجلس الدولة الجديد — فإن الطابع القضائى للتأديب كان قد تقرر قبل صدور قانون مجلس الدولة الجديد • ومن ثم فإن المبادئ التى تقرر قبل صدور هذا القانون ، وماتزال تحتفظ بقيمتها •

وفيما يلى نعرض لاختصاص السلطات الرئاسية فى التأديب ، ثم لاختصاص المحاكم التأديبية (٢) •

(١) « ينص البندان المشار اليهما على ما يلى :
البند تاسعا : « الطلبات التى يقدمها الموظفون العموميون بالفناء القرارات النهائية للسلطات التأديبية » .
البند ثالث عشر : « الطعون فى الجزاءات الموقعة على العاملين بالقطاع العام فى الحدود المقررة قانونا » .

(٢) ولن نعرض بطبيعة الحال لنظام المجالس التأديبية التى ما تزال قائمة بالنسبة للموظفين الذين يخضعون لكثيرات خاصة مثل أعضاء هيئة التدريس بالجامعات والعاملين بها ، وأن كنا سوف نشير الى الأحكام العامة التى يخضع لها كل من قرارات المجالس التأديبية وأحكام المحاكم التأديبية وهى عديدة •

المطلب الأول

الاختصاص التأديبي للسلطات الرئاسية

وندرس هذا الاختصاص بالنسبة للعاملين في الحكومة ، ثم بالنسبة للعاملين في القطاع العام .

الفرع الأول

بالنسبة للعاملين في الحكومة

جرى المشرع على التمييز بين نوعين من هؤلاء الرؤساء : وهم شاغلو الوظائف العليا ، والسلطة المختصة .

ووفقا للجدول رقم (١) المرافق للقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ ، فإن شاغلي الوظائف العليا هم : المدير العام ، ووكيل الوزارة ، والوكيل الأول^(١) . ومنذ صدور القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٨٢ ، أصبح من المتعين ألا تنشأ في أية وزارة إلا درجة واحدة لوكيل الوزارة لا تقابلها درجة مالية ، ويستحق شاغلها « بدل التمثيل الذي يصدر بتحديد قرار من رئيس الجمهورية » أما درجتا وكيل أول ، ووكيل الوزارة فقد استبدل بهما المشرع درجتين جديدتين هما « الممتازة » لتحل محل درجة وكيل أول ، و « العالية » لتحل محل درجة « وكيل وزارة » . أما اصطلاح « السلطة المختصة » فيشمل — كما ذكرنا — الوزير المختص ، والمحافظ المختص ، ورئيس مجلس إدارة الهيئة العامة المختص . ونعرض فيما يلي لاختصاص كل من الفريقين :

أولاً — شاغلو الوظائف العليا : ولم يتغير اختصاصهم في القانون الجديد ، عنه في القانون الملغى ، فهم لا يوقعون إلا عقوبتين هما :

(١) بالإضافة إلى وكيل الوزارة المساعد ، وهو المنصب الذي لاغى في اعتاب صدور قانون العاملين الثالث .

الانذار ، والخصم من المرتب بما لا يجاوز ثلاثين يوما في السنة بحيث لا تزيد مدته في المرة الواحدة عن خمسة عشر يوما . وغنى عن البيان أن اختصاص كل منهم مقصور على العاملين الذين يتبعون الادارات التي يرأسها ، وأنه يخضع في ممارسة اختصاصه للوزير الذي يرأسه ، والذي من حقه أن يمارس الاختصاصات التي سوف نشير إليها .

والعبرة في الاختصاص ، هي بوصف الوظيفة ، لا بدرجةها المالية . وعلى هذا الأساس فليس كل من يشغل « درجة » « وكيل وزارة » أو « مدير عام » أو ما يناظرها على النحو السابق توضيحه يملك سلطة التأديب المشار إليها ، وإنما يقتصر هذا الحق على الرؤساء الاداريين الذين يشغلون الوظيفة كما هي مقررة في الموازنة (بهذا المعنى فتوى المجلس في ٢٩/٣/١٩٥٠ ، س ٤ ص ٨٢٥) .

وحق الرؤساء المشار اليهم في التأديب حق أصيل ، يستمدونه من القانون مباشرة . ولهذا أفتى مجلس الدولة بأن كون وكيل الوزارة يتولى الاشراف على احدى المصالح الاقليمية لا يكسبه حقا الى جانب رئيس المصلحة التي يشرف عليها ، لأن اشرافه ما قصد به الا التناسق في العمل ، وتوجيه المصلحة التي يشرف عليها وفق السياسة التي يرسمها الوزير دون أن يكون له تلك السلطة الرئاسية المباشرة التي لرئيس المصلحة على العاملين بمصلحته (١) (فتواه في ٢٩/٤/١٩٥٣ . س ٦ ، ص ٥٦٤) .

واذا كان الأصل ان يمارس الرؤساء المشار اليهم سلطتهم التأديبية بأنفسهم ، فإن المشرع قد أجاز لهم تفويض اختصاصهم في حدود معينة ، وردت في القانون رقم ٤٢ لسنة ١٩٦٧ — المنظم للتفويض في الاختصاصات — على النحو التالي :

(١) بالنسبة الى وكلاء الوزارات (٢) : نصت الفقرة الاولى من المادة الرابعة من القانون المشار اليه على ما يلي : « لوكلاء الوزارات

(١) مع ملاحظة ان هذه الفتوى صدرت في ظل القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ والذي كان يجعل لرئيس المصلحة سلطة اصيلة في التأديب .
(٢) سواء اكان وكيلاً عادياً أو وكيل أول .

أن يعهدوا ببعض الاختصاصات المخولة لهم بموجب التشريعات الى رؤساء ومديرى المصالح والادارة العامة » .

(ب) بالنسبة الى رؤساء المصالح (١) : تقضى الفقرة الثالثة من المادة الرابعة من ذات القانون بأنه « لرؤساء ومديرى المصالح والادارات العامة أن يعهدوا ببعض الاختصاصات المخولة لهم بموجب التشريعات الى مديرى الادارات ورؤساء الفروع والأقسام التابعة لهم » .

وعلى هذا الأساس ، فان لوكلاء الوزارات ورؤساء المصالح أن يفوضوا سلطتهم فى التأديب بالنسبة الى مرعوسيههم الى الرؤساء الذين ورد عليهم النص فى الفقرتين السابقتين ، على أن يخضع قرار الرئيس المفوض لاشراف من فوضه وفقا للقواعد المنظمة للتفويض فى الاختصاصات .

وسلطة كل من وكيل الوزارة ورئيس المصلحة فى التأديب مقيدة بعدة ضوابط أهمها :

(١) أنها لا تسرى الا فى مواجهة العاملين الذين يجوز أن توقع عليهم العقوبات التأديبية اللتان يملكهما الوكيل ورئيس المصلحة ، وهما الانذار والخصم من المرتب فى الحدود التى سبقت الاشارة اليها . أما من عداهم فان سلطتهم تقتصر على الاحالة الى السلطة التأديبية المختصة .

(ب) أن تكون عقوبة الخصم من المرتب فى نطاق الحدين اللذين وردا بالنص . فاذا استنفذ الوكيل أو الرئيس نصابه ، لم يبق أمامه الا توقيع اما عقوبة الانذار أو الاحالة الى السلطة التأديبية المختصة .

(١) بشرط ان يكونوا من درجة مدير عام على الأقل فى خصوص ممارسة الاختصاص بالتاديب . ومع ملاحظة تغيير التسميات كما فكرنا آنفا .

هذا ولم يقيد المشرع ان رئيس الادارى الفرد فى مصر فيما يتعنون .
بعدد مرات توقيع عقوبة الانذار ، بعكس ما رأيناه فى بعض
التشريعات العربية ، وان كانت بعض لوائح الجزاءات التى أشرنا
إليها فى الباب الأول قد تضمنت بعض التوجيهات فى هذا الخصوص
بالنسبة الى بعض الجرائم .

(ج) يجب أن يكون القرار الصادر بتوقيع العقوبة مسببا .
والواقع أن هذا قيد عام يرد على جميع القرارات أو الأحكام الصادرة
فى مجال التأديب .

ثانيا - بالنسبة الى الوزير والمحافظ ورئيس مجلس الادارة :
وقد سوى المشرع بينهم فى الاختصاص التأديبى . وهم يمارسون
نوعين من الاختصاص التأديبى : التعقيب على الرؤساء الذين يملكون
سلطة التأديب ، والذين أشرنا اليهم فى الفقرة السابقة ، وممارسة
التأديب ابتداء ، وذلك بالنسبة الى الموظفين الذين يتبعونهم بطبيعة
الحال . وبالرغم من توحيد أحكام الاختصاص التأديبى بالنسبة الى
أولئك الرؤساء الثلاثة ، فإننا نرى من الأفضل أن نعرض بالدراسة
لكل منهم على حدة ، لما يحيط بكل منصب من اعتبارات خاصة ،
ولسهولة عرض التطورات التشريعية التى أحاطت بكل منصب .

١ - الوزير المختص : وسلطات الوزير التأديبية تقتضى - كما
ذكرنا - الى نوعين :

(١) سلطة تأديبية مبتدأة : بمعنى أن الوزير هو الذى يوقع
العقوبة التأديبية لأول مرة . ولقد اعترف للوزير بهذا الحق فى ظل
القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ بمقتضى المادة ٨٥ (معذلة) (١) .
وأعيد النص على ذات الحكم فى المادة ٦٣ من القانون رقم ٤٦

(١) كانت المادة ٨٥ من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ فى اول الامر
تجعل سلطة توقيع عقوبة الانذار والخصم من المرتب لوكل الوزارة أو رئيس
المصلحة نون الوزير . ثم صدر القانون رقم ٢٢٠ لسنة ١٩٥٥ بتعديل تلك
المادة ومنح الوزير سلطة توقيع العقوبتين .

لسنة ١٩٦٤ في الفقرة الثالثة حيث تقول : « وللوزير سلطة توقيع الانذار أو الخصم من المرتب بحيث لا تزيد مدد الخصم في السنة الواحدة على ستين يوما » . وورد ذات الحكم في الفقرة الثانية من المادة ٨٥ من القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ ، ودعمت سلطته في القانون الجديد رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ .

والملاحظ أن المشرع يتجه الى تدعيم السلطة التأديبية للوزير ، بعكس الوكيل ورئيس المصلحة : فلقد كان الحد الأقصى للخصم من المرتب المقرر لهما في ظل القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ ، ٤٥ يوما في السنة ، فأنقصه القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ الى ثلاثين يوما ، بينما رفعه بالنسبة الى الوزير الى ستين يوما . وجاء التفسير التشريعي رقم ٢ لسنة ١٩٦٦ ليقرر في المادة الثانية منه أنه « للوزير سلطة توقيع عقوبة الخصم من المرتب بحيث لا تزيد مدد الخصم في السنة الواحدة على ستين يوما ، سواء تم توقيعها دفعة واحدة أو على دفعات » . وضمن المشرع هذا التفسير التشريعي في القانونين رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ و ٤٧ لسنة ١٩٧٨ .

وهذا الحق المبتدأ للوزير في توقيع العقوبة التأديبية ، لا ينال من حق الرؤساء الاداريين الآخرين في توقيع العقوبة في الحدود التي يملكونها ، ولا يجعل قرارهم بالعقاب معلقا على تصديق الوزير . ولكن قرارهم يخضع لمراجعة الوزير وفقا لاختصاصه الذي نشير اليه في الفقرة التالية .

هذا ولقد كان الوزير في القوانين انسابقة لا يملك توقيع الا عقوبتي الانذار والخصم من المرتب ، شأنه في ذلك شأن باقي الرؤساء الاداريين مما كان يضطره في كثير من الأحيان الى احوالة التأديب الى المحاكم التأديبية مع ما يحيط بها من بقاء ، وتعقيدات ، مما أفقد التأديب أثره في الردع . ولتلافي هذه الآثار ، دعم المشرع في القانون الجديد سلطة الوزير (١) في مجال التأديب ، من حيث العقوبات التي يجوز له أن يوقعها ابتداء :

(١) ومعها سلطة المحافظ ، ورئيس الهيئة المختص .

فقد أصبح اختصاصه يشمل توقيع العقوبات الستة المقررة في المادة ٨٠ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ وتشمل : الانذار ، وتأجيل موعد العالوة لمدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر ، والخصم من الأجر لمدة لا تتجاوز شهرين في السنة ، والحرمان من نصف العالوة الدورية ، والوقف عن العمل لمدة لا تتجاوز ستة أشهر مع صرف نصف الأجر ، وأخيرا تأجيل الترقية عند استحقاقها لمدة لا تزيد عن سنتين .

بل ان المشرع في القانون الجديد قد ذهب الى أبعد من ذلك ، وسمح للوزير أن يوقع عقوبات : خفض الأجر في حدود علاوة ، وتنزيل وظيفة العامل الى الوظيفة الأدنى مباشرة ، وخفض وظيفته الى الدرجة الأدنى مباشرة مع خفض الأجر الى القدر الذي كان عليه قبل الترقية . ولكن المشرع قيد حق الوزير في استعمال هذه السلطة بقيدين : الأول ألا يطبق هذا العقاب الا في حالة المخالفات الجسيمة ، وأن تصدر لائحة جزاءات تحدد هذا النوع من المخالفات . ومعنى ذلك أن استعمال هذه السلطة الجديدة ، قد أصبح مطلقا على صدور لائحة جزاءات تحدد هذا النوع من المخالفات . وهذا الاتجاه - من حيث تدعيم سلطة الوزير التأديبية - هو اتجاه محمود ، ونأمل أن يستعمله الوزراء ، حتى يحس العاملون بأن التأديب ينبع من جهة الإدارة ، بسرعة وبخصم .

(ب) سلطة تأديبية تعقيبية : كما يملك الوزير حق العقاب ابتداء ، فانه يملك حق التعقيب على القرارات التأديبية التي تصدر من الرؤساء التابعين له ، والذين يملكون توقيع عقوبات تأديبية أصالة أو بالوكالة . وقد أشار المشرع الى هذا الحق في قوانين العاملين المتعاقبة ، وان كانت أحكام التعقيب قد اختلفت . فبينما نصت المادة ٨٥ من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ على حق الوزير في « الغاء القرار الصادر من وكيل الوزارة أو الوكيل المساعد أو رئيس المصلحة ... فان المادة المقابلة من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ تقول : « الغاء القرار الصادر بتوقيع العقوبة » . وقد رتبت الجمعية العمومية للقسم الاستشاري على هذه الممارسة في الصياغة نتيجة بالغة

الأهمية ، لعلها قد تجاوزت قصد المشرع ، اذ قصرت حق الوزير في التعقيب على القرارات الصادرة بتوقيع العقاب دون غيرها . فهي في فتاها الصادرة في ٣٠ ديسمبر سنة ١٩٦٤ (س ١٩ ، ص ١٨٩) تقول : « ومن حيث ان من القواعد الأصولية ، اعتبار المشرع منزها عن الخطأ وعن السهو واللغو ، وعلى ذلك فكل تعبير يستعمله لا بد وأن يقصد به غرضا خاصا ومعنى متميزا . وكل مغايرة في اللفظ يلجأ اليها بالنسبة الى وضع تشريعي سبق استقراره ، ويعد مصدرا للتشريع الجديد ، لا بد أن تكون مقصودة ، ليس في ذاتها فحسب ، بل في آثارها ومداها القانوني . وخاصة اذا كان اللفظ المستعمل في القانون القديم لم يشمل نقدا أو اعتراضا مما يستدعي التفكير في تناوله بالتعديل ، ونتيجة لذلك فلا مناص من القول بأن المشرع في القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ قد أورد العبارة الجديدة الخاصة بسلطة الوزير في التعقيب على قرارات الرؤساء في مجال التأديب قاصدا التعديل والمغايرة . ومن مقتضى ذلك أن ما يملكه الوزير في التعقيب على قرارات الرؤساء في مجال التأديب ، يتحدد بالقرارات الصادرة بتوقيع العقوبة دون القرار الصادر بالحفظ » . وانتهت الفتوى الى أن القرارات الصادرة من الرؤساء الذين يملكون سلطة توقيع العقوبات بالحفظ تكون « بمنأى عن التعقيب ، فيمتنع على الوزير إلغاء القرارات الصادرة من مرعوسيه بالحفظ بعكس ما كان عليه الحال في ظل القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ » .

وهذا التفسير الحرفي للنصوص ، وإن اتفق مع قواعد التفسير المعروفة ، فإنه يخالف أصلا هاما في القانون الإداري ، وهو أن حق الوزير في التعقيب على جميع القرارات الصادرة من مرعوسيه في جميع المجالات ، هو حق أصيل ، يستمد من طبيعة منصبه ، وكونه الرئيس الإداري الأعلى . وقد أشارت الى هذا المعنى المحكمة الإدارية العليا في حكمها الصادر في ٢٥ مايو سنة ١٩٦٢ (س ٧ ، ص ٨٠٩) حيث تقول بصدد تفسير المادة ٨٥ من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ ، أن تلك المادة « ٠٠ لم تنشئ للوزير إزاء هؤلاء الموظفين سلطة تأديبية ممنوعة عليه ، إزاء المستخدمين الخارجين عن الهيئة ،

وانما قصدت بذلك ايراد قيد زمنى على هذه السلطة فى خصوص الموظفين الدائمين ، وأطلقتها من هذا القيد بالنسبة الى الموظفين الخارجين عن الهيئة .

فالجديد فى المادة ٨٥ من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ ، ومقابلتها المادة ٦٣ من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ ، هو القيد الزمنى الذى فرضه المشرع على الوزير حين يريد استعمال حقه الاصيل فى التعقيب ، ضمنا لاستقرار مركز الموظف ، وحتى لا يظلم مزععا مددا طوية ، يتعرض خلالها لآثار تبعية سبق أن أشرنا اليها .

ويلاحظ أن المشرع قد أفسح للوزير فى استعمال سلطة التعقيب فى القوانين التالية للقانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ ، من حيث بدء سريان المدة ، فلقد كانت مدة الشهر فى القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ تسرى من تاريخ صدور القرار بالعقوبة . أما فى القوانين التالية فإن المشرع قد استبدل بعبارة الشهر فى القانون القديم عبارة ثلاثين يوما (١) ، وجعل المدة تسرى من تاريخ « ابلاغه بالقرار » . ويمكن أن يحدث عملا أن يتأخر ابلاغ الوزير بالقرار التأديبى مما يؤدى الى تعريض مركز الموظف المعاقب الى عدم الاستقرار .

ولقد أثار المشرع بعد ذلك صراحة الى صور التعقيب التى يمارسها الوزير بالنسبة الى القرار الصادر بتوقيع العقاب : فهى تشمل ، فضلا عن الموافقة على القرار المبلغ اليه ، الغاءه ، أو تعديله ، وذلك بخفض العقوبة أو تشديدها . وله أيضا اذا ألغى العقوبة أن يحيل العامل الى المحاكمة التأديبية فى خلال المدة المحددة ، وله فضلا عن ذلك أن يأمر بحفظ التحقيق .

(١) وتحديد المدة بالأيام أدق ، بالنظر الى اختلاف طول الأشهر ونقا للتقويم الميلادى المعمول به اذ تتراوح تلك المدة — كما هو معروف — بين ٢٨ يوما وواحد وثلاثين يوما .

كما قررت المحكمة الادارية العليا في حكمها الصادر في ٢٤ مارس سنة ١٩٦٢ (س ٧ ، ص ٤٨٣) أن من حق الوزير أن يعقب على القرار التأديبي الصادر من أحد الرؤساء بالخصم من المرتب الى استصدار قرار جمهوري بفصل الموظف بغير الطريق التأديبي ، وأن استعانة الوزير لهذا الحق لا يتعارض مع ما نصت عليه المادة ١٦ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ من تخويل مدير النيابة الادارية حق اقتراح هذا الفصل . ولقد ذكرنا فيما سبق أن الفصل غير التأديبي لا يعتبر عقوبة تأديبية ، ومن ثم يمكن الجمع بينه وبين العقوبات التأديبية التي توقعها السلطة المختصة . كما أشرنا الى التغيير الجوهري الذي طرأ على هذا الحق بعد صدور الدستور الجديد .

وحق الوزير في ممارسة التأديب ابتداء أو تعقيبا ، لا ينال من السلطة الأصلية المقررة لغيره من الرؤساء في هذا الشأن . وبهذا المعنى تقول الجمعية العمومية للقسم الاستشاري بمجلس الدولة في فتاواها الصادرة في ٢٨ ديسمبر سنة ١٩٦٦ (س ٢١ ، ص ٩٢) — بعد أن استعرضت التطور التشريعي للمادة ٨٥ من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ ، وأنها كانت تقصر حق توقيع عقوبتي الانذار والخصم من المرتب على الوكيل ورئيس المصلحة دون الوزير ، ثم عدلت سنة ١٩٥٥ وخول الوزير ذات الحق — تقول الجمعية : « وعلى هذا الأساس فليس من شأن منح هذا الاختصاص للوزير ، سلب وكيال الوزارة أو رئيس المصلحة اختصاصهما الاصيل في هذا الصدد ، بل أضحي هذا الاختصاص مشتركا » . ثم استطردت تقول : « ولم يختلف الوضع بصور القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ ، اذ تشابه المادة ٦٣ منه في جوهرها مع المادة ٨٥ المشار اليها ، الامر الذي يتعين معه تفسير المادة ٦٣ على ضوء ما سبق ذكره ... بمعنى أن يكون لكل من الوزير ووكيل الوزارة ورئيس المصلحة سلطة توقيع عقوبتي الانذار والخصم من المرتب في الحدود التي بينتها المادة ٦٣ دون أن يتطلب ذلك تفويضا من الوزير باعتباره اختصاصا أصيلا مقررهما بمقتضى القانون » .

ورببت الجمعية العمومية على ذلك نتيجة هامة ، وهي حق الوكيل ورئيس المصلحة في رفع الدعوى التأديبية على الموظف ، دون حاجة

الى اذن مسبق من الوزير • وبررت ذلك بقولها : « ومن حيث أن المادة ٨٥ (من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ والمقابلة للمادة ٦٣ من القانون التالي) لم تبين صاحب السلطة في رفع الدعوى التأديبية على الموظف ، ولم يكن المشرع في حاجة الى هذا البيان ، اذ أن الاختصاص برفع الدعوى متفرع من الاختصاص بتوقيع العقوبة ، وأن من يملك توقيع العقوبة على الموظف ، يملك بداهة رفع الدعوى التأديبية عليه ، فرغم الدعوى التأديبية لا يعد جزاء ، اذ هو لا يعدو أن يكون احتكاما للمحكمة التأديبية • وتأسيسا على ما تقدم ، يكون لكل من وكيل الوزارة ورئيس المصلحة كل في دائرة اختصاصه سلطة رفع الدعوى التأديبية على الموظف ، سواء تم التحقيق بمعرفة الجهة الادارية وحدها أو عن طريق النيابة الادارية ، وذلك دون حاجة الى تفويض من الوزير ، كما يملكان سلطة حفظ التحقيق دون تفويض أيضا (١) » .

٢ - المحافظ : ويملك المحافظ - وفقا للقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ المعدل - في حدود اختصاصه ، توقيع العقوبات التي يملكها الوزير ابتداء ، كما أن له ذات اختصاص الوزير من حيث التعقيب على القرارات التأديبية التي يوقعها غيره من الرؤساء في نطاق المحافظة •

هذا ويعتبر المحافظ - وفقا للمادة ٢٦ من القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ (المعدل) والتي تقابل المادة ٢٨ من القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ (بنظام الحكم المطلق) - « ممثلا لرئيس الجمهورية

(١) واستطردت الجمعية العمومية تزيل لبسا في تفسير النصوص بقولها : « أما ما ورد في المادة ١٢ من القانون رقم ١٧ لسنة ١٩٥٨ • بأعادة تنظيم النيابة الادارية » من احوالة الأوراق الى الوزير أو من يندب لذلك من وكلاء الوزارة أو رئيس المصلحة » فلا يعدو أن يكن الغرض من ذلك هو توجيه الخطب للوزير بوصفه الرئيس الأعلى للوزارة التي يتبعها الموظف أو يندبه الوزير لذلك ، دون أن يسلب الاختصاص الاصيل لرئيس الوزارة أو لرئيس المصلحة كل في دائرة اختصاصه بمقتضى المادة ٦٣ من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ سالف الذكر » .

بالمحافظة » وكانت المادة السادسة معدلة من القانون رقم ١٣٤ لسنة ١٩٦٠ (بنظام الادارة المحلية ، الذى استحدث هذا المنصب) تجعل المحافظ « ممثلا للسلطة التنفيذية فى دائرة اختصاصه » وتفرعا على هذا المبدأ ، خول المشرع المحافظين فى القوانين المنظمة للادارة المحلية سلطات واسعة فى نطاق محافظاتهم يعيننا منها ما يتعلق بالتأديب ، فقد نصت المادة ٢٧ مكررا من القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ (المعدل) - وكانت تقابلها المادة ٢٩ من القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ - على أن « يكون المحافظ رئيسا لجميع العاملين المدنيين فى نطاق المحافظة فى الجهات التى نقلت اختصاصاتها الى الوحدات المحلية ، ويمارس بالنسبة لهم جميع اختصاصات الوزير • ويختص المحافظ بالنسبة للعاملين المدنيين بفروع الوزارات والجهات التى لم ينقل اختصاصها الى الوحدات المحلية - فيما عدا الهيئات القضائية والجهات المعاونة لها - بما يأتى :

(أ) اقتراح نقل أى عامل من المحافظة ، اذا تبين أن وجوده فيها لا يتلاءم مع المصلحة العامة •

(ب) ابداء رأى فى ترقية ونقل العاملين بالمحافظة قبل صدور القرار من السلطة المختصة •

(ج) الاحالة الى التحقيق وتوقيع الجزاءات التأديبية فى الحدود المقررة للوزير •

(د) طلب التحقيق مع العاملين التابعين للهيئات العامة التى تمارس نشاطها فى نطاق المحافظة واقتراح توقيع الجزاءات التأديبية عليهم من السلطة المختصة •

ويجب أن يخطر المحافظ السلطة المختصة بما اتخذ من اجراء أو أصدره من قرارات فى الأحوال السابقة خلال سبعة أيام من تاريخ اتخاذه لها •

ويجوز لكل وزير ممن لم تنتقل اختصاصات وزاراتهم الى الوحدات المحلية أن يفوض المحافظ فى بعض اختصاصاته » •

وكانت تقابل هذه المادة الفقرة الأخيرة من المادة السادسة (معدله) من القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ بنظام الإدارة المحلية ، ونصها : « يتولى المحافظ الإشراف على جميع فروع الوزارات التي لم ينقل القانون اختصاصاتها إلى مجلس المحافظة ، ويشرف على جميع موظفيها ، ويعتبر الرئيس المحلي لهم عدا رجال القضاء ومن في حكمهم وفقا لما تحدده اللائحة التنفيذية » . ويختص المحافظ بالنسبة إلى هؤلاء الموظفين بما يأتي : (أ) (ب) توقيع الجزاءات التأديبية على جميع موظفي فروع الوزارات المشار إليها بالمحافظة في حدود اختصاص الوزير . وتسرى الأحكام المتقدمة الخاصة بسلطة المحافظ في شأن موظفي الوزارات التي لم تنقل اختصاصاتها إلى المجالس المحلية بالنسبة لمثلئ فروع الوزارات التي نقلت اختصاصاتها إلى هذه المجالس » . ولتوضيح ما ورد بهذه المواد نقول : أن الموظفين العاملين في نطاق المحافظة ، ممن ينتمون إلى السلطة التنفيذية ، ينقسمون إلى فئتين :

الفئة الأولى : وتشمل الموظفين الذين يعملون في جهات نقلت اختصاصاتها إلى الوحدات المحلية ، هؤلاء يتبعون المحافظ مباشرة ، وهو رئيسهم الأعلى ، وله عليهم سلطة الوزير بصريح النصين اللذين أشرنا إليهما .

الفئة الثانية : وتشمل الموظفين الذين يتبعون وزارات لن تنقل اختصاصاتها إلى الإدارة المحلية ، ولكنهم يعملون في نطاق المحافظة ، مثل موظفي وزارة الخزنة ، والرى ، والتموين ... الخ أى في مرافق ذات طابع قومي . وهؤلاء الموظفون تشرف عليهم جهتان : الوزارات التي يتبعونها ، والمحافظ باعتباره الرئيس المحلي . ومن ثم فقد أثير تساؤل في ظل القانون القديم حول الجهة المختصة بتوقيع العقاب التأديبي : هل هي المحافظ وحده ، أم المحافظ بالاشتراك مع السلطات الرئاسية في الوزارات التي يتبعها أولئك الموظفون ؟ .

وقد استقر الرأي على أن سلطة التأديب بالنسبة إلى الموظفين المشار إليهم تنحصر في المحافظ دون مشاركة من الجهات الرئاسية في

وزاراتهم . نجد هذا المعنى واضحاً في حكم المحكمة الادارية العليا الصادر في ١١ نوفمبر سنة ١٩٦٧ (س ١٣ ، ٥٧) في قضية تتلخص ظروفها فيما يلي : نسبت الى أحد مفتشي المالية بمحافظة الغربية امور جوزى عنها بالخصم من راتبه خمسة ايام من قبل مدير عام مصلحة الاموال المقررة ، فطعن المفتش في القرار الصادر بتوقيع العقاب بناء على عيب في الاختصاص ، استنادا الى أن الذي يملك توقيع العقوبة هو المحافظ لا المدير المشار اليه . فاقرت كل من محكمة القضاء الادارى ، والمحكمة الادارية العليا ، الدفع المشار اليه . وقالت محكمة القضاء الادارى بهذا الخصوص : « ان المدعى كان يشغل عند وقوع المخالفة وظيفته مفتش مالية بمحافظة الغربية ، فيكون المختص باصدار القرار هو المحافظ اعمالا لقانون الادارة المحلية » . وأضافت المحكمة تبرر وجهة نظرها فقالت : « ... انه مما يؤيد هذا النظر ما خوله القانون المذكور للسيد الوزير ، في المادة ٩٣ منه : اذا أسفر التفتيش على أعمال المجلس المحلى في شئون المرفق المعنى به من سلطة معاقبة موظف المرفق بالمجلس المتسبب في وقوع خطأ أو افعال ، اذ أن تقرير هذه السلطة في التشريع لا يكون تطبيقا لأصل ، وإنما يرد استثناء من هذا الأصل ، وهو عدم مكنة الوزير معاقبة هؤلاء الموظفين الا في الحالة سالنة البيان » (١) .

وعند عرض الأمر على المحكمة الادارية العليا أقرت ما ذهب اليه محكمة القضاء الادارى ، وتبينت أسبابها ، وأضافت اليها : « ... انه لا يسوغ القول باختصاص رئيس المصلحة المركزي بتوقيع العقوبات على موظفى فرع الوزارة بالمحافظة ، لما يؤدى اليه هذا القول من ازدواج في الاختصاص ، وهو أمر تاباه طبائع الأشياء ، ومقتضيات التنظيم الادارى للمصالح العامة ، ويضطرب معه سير المرافق العامة . ومما لا شك فيه أنه اذا كان رئيس المصلحة المحلى يجب بسلطته في التأديب سلطة رئيس المصلحة المركزي في نطاق المحافظة ، فأولى أن تحجب السلطة التأديبية للمحافظ ، وهي سلطة

(١) واعتبرت المحكمة القرار الصادر بتوقيع العقوبة معدوما — لا مجرد غير مشروع — لاغتصاب سلطة التأديب .

وزير ، اختصاص رئيس المصلحة المركزي في هذا الشأن ، خاصة وأن الاختصاص واجب على الموظف المنوط به ، وليس حقا له . وأنه إذا ناط التشريع بموظف ما ، اختصاصا معينا بنص صريح ، فلا يجوز لعيرة أن يتصدى لهذا الاختصاص أو أن يحل فيه محل صاحبه إلا بناء على حكم القانون (أصالة أو تفويض) والا كان المتصدي معتصبا للسلطة . وليس في نصوص القانون ما يجيز لرئيس المصلحة المركزي أي سلطة في تأديب العاملين بنطاق المحافظة » (١) .

وقد زبنت المحكمة الادارية العليا وقسم الرأي آلتائج الطبيعية المتولدة على المبدأ السابق .

فالمحكمة الادارية العليا تقرر في حكمها الصادر في ٢٥ مايو سنة ١٩٦٨ (س ١٣ ، ص ٩٦٥) أنه اذا رفعت دعوى بالفاء العقوبة التأديبية الموقعة ضد أحد الموظفين المشار اليهم ، فيجب أن توجه الى المحافظ لا الى الوزير المختص ، والا كان جزاء ذلك البطلان . فهي تؤكد : « ... سبق لهذه المحكمة أن قضت بأنه طبقا للمادة السادسة من قانون الادارة المحلية ... فان السيد المحافظ هو الذي يمثل السلطة التنفيذية في دائرة اختصاصه ، وله الحق في توقيع الجزاءات التأديبية على جميع موظفي فروع الوزارات التي نقلت اختصاصاتها الى المجالس المحلية ، وتلك التي لم ينقل القانون اختصاصها ، في حدود اختصاص الوزير ... كما أنه طبقا للمادة ٥٣ من القانون المذكور ، فان السيد المحافظ هو الذي يقوم بتمثيل المحافظة أمام المحاكم وغيرها من الهيئات ... »

وأنه يستفاد من هذه النصوص أن الدعوى التي ترفع بطلب الفاء قرار الجزاء الذي يصدره المحافظ على أحد موظفي فروع تلك الوزارة بالمحافظة ، يجب أن يختصم فيها السيد المحافظ . »

(١) وأضافت المحكمة الادارية العليا في نهاية الحكم : « وغنى عن البيان أن هذا الحكم لا ينسج الجهة الادارية من إعادة عرض الأمر على السيد المحافظ المختص باصدار قراره في شأن المخالفات المنسوبة للمدعي . »

أما قسم الرأي فقد أفتى بما يلي :

— لرؤساء المصالح ، وهم ممثلو الوزارات في مجلس المحافظة ، سلطة التأديب على موظفي الأجهزة التي يرأسونها « ٥٥٥ » ومن ثم لا يحتاج الأمر الى تدخل في المجال ذاته من جانب الأجهزة المركزية بالوزارات ، لأن هذا التدخل يؤدي الى ازدواج السلطة في مجال واحد ، مما يباها التنظيم الإداري السليم ، فضلا عما يؤدي اليه من تمطيل للسلطة التي نقلها المشرع الى الأجهزة المحلية » (فتوى الجمعية العمومية في ٤ مايو سنة ١٩٦٦ ، س ٣٠ ، ص ٢٥٣) .

— أصدر وزير الزراعة قرارا بتفويض مدير الزراعة المساعد للشؤون الإدارية في توقيع بعض الجزاءات على العاملين في محافظة قنا ممن يدخلون في اختصاص مديرية الزراعة بتلك المحافظة . استعرضت الجمعية العمومية للقسم الاستشاري المواد ٦ و ٨٧ و ٩٣ من قانون الإدارة المحلية والمادتين ٢٢ و ٦٥ من اللائحة التنفيذية لذلك القانون ثم قالت : « يبين مما تقدم أن الاختصاص بتوقيع الجزاءات التأديبية على العاملين في دائرة المحافظات من الوزارات التي نقلت اختصاصاتها الى المجالس المحلية معقود لمثل هذه الوزارات في مجالس المحافظات في حدود سلطة رئيس المصلحة ، وللمحافظ في حدود سلطة الوزير ووكيل الوزارة . أما بالنسبة للعاملين في دائرة المحافظة من الوزارات التي لم ينقل اختصاصاتها الى المجالس المحلية — عدا رجال القضاء ومن في حكمهم — فالاختصاص بتوقيع الجزاءات التأديبية معقود للمحافظ دون غيره من الرؤساء في الوزارات ، كل ذلك دون الاخلال بسلطة الوزير المنصوص عليها في المادة ٩٣ من القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٥ . ومن حيث أن الاختصاص بإصدار لائحة الجزاءات داخل نطاق المحافظة معقود للمحافظ دون غيره من الوزراء ٥٥٥ وعلى ذلك فإن القرار الصادر من وزير الزراعة والاصلاح الزراعي مخالف للقانون بالنسبة للتفويض في الجزاءات » .

وتصدق هذه المبادئ في ظل القانون الجديد للحكم المطى ، الذى تبني الأحكام القديمة في هذا الصدد مع ملاحظة أن قانون الحكم المطى الجديد قد أضاف حكمين جديدين هما :

أولاً - الزام المحافظ بأن يخطر السلطة المختصة بما اتخذه من اجراء أو أصدره من قرارات بالنسبة الى الموظفين الذين يتبعونها ، وذلك خلال سبعة أيام - وكانت ثلاثة في القانون الملغى - من تاريخ اتخاذه لها ، حتى تكون الجهة التى يتبعها الموظف على علم بما يتخذ قبله من اجراءات تأديبية : قد ترتب عليها تلك الجهة آثارا أخرى فيما يتعلق بحياته الوظيفية •

ثانياً - بالنسبة للعاملين التابعين للهيئات العامة التى تمارس نشاطها فى نطاق المحافظة : فان المشرع قد وقف موقفا وسطا ، اذ قصر سلطة المحافظ بالنسبة اليهم على مجرد « طلب التحقيق واقتراح توقيع الجزاءات التأديبية عليهم من السلطة المختصة • » ومعنى ذلك أن الكلمة الأخيرة ستكون للجهة التى يتبعها الموظف • ولعل هذا التمييز يرجع الى طبيعة النشاط الذى يزاوله هذا الفريق من العاملين ، وهو نشاط اقتصادى ، تحيط به اعتبارات لا يحسن الحكم عليها الا الجهات الرئاسية المختصة • واذا حدث خلاف بين المحافظ ، وبين تلك الجهات ، فانه سوف يحل عن طريق الوزير المختص بالحكم المحلى ، والوزير الذى يتبعه الموظف المراد توقيع عقوبة عليه •

٣ - رئيس مجلس الادارة : وهو يمارس ذات اختصاصات الوزير والمحافظ التى شرحناها فيما سلف بالنسبة للعاملين فى الهيئة العامة التى يرأس مجلس ادارتها ، سواء من حيث سلطة توقيع العقوبة ابتداء أو من حيث التعقيب على القرارات الادارية التى تصدر من غيره ممن يملكون سلطة التأديب على التفصيل السابق •

ثالثاً : قواعد توزيع الاختصاص : ان سلطة التأديب فرع من السلطة الرئاسية ووسيلة انقويم العمل بالمرفق الذى يتبعه الموظف • ومن ثم فان الرئيس الادارى المختص بتوقيع العقاب ، هو الرئيس الذى يتبعه الموظف ، والذى له عليه سلطة التوجيه والاشراف • ولكن هذا المبدأ العام يحتاج الى توضيح من النواحي التالية :

١ - لا صعوبة في الأمر اذا وقعت المخالفة التأديبية في الجهة التي يعمل بها الموظف بصفه اصلية ، فالذي يملك العقاب هو رئيس الموظف على التفصيل السابق •

٢ - اذا كان الموظف معارفا أو منتدبا أو مكلفا ووقعت منه المخالفة في الجهة التي اعير اليها أو انتدب أو كلف بها ، فان المشرع قد واجه هذه الحالة بحكم في الفقرة الأخيرة من المادة ٨٢ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ (١) تقضى بأنه « تكون الجهة المنتدب أو المعار اليها العامل أو المكلف بها ، هي المختصة بالتحقيق معه وتأديبه طبقا للأحكام سالفه الذكر ، وذلك عن المخالفات التي يرتكبها خلال فترة النذب او الاعارة أو التكليف » . ومعنى ذلك أن المخالفات التي يرتكبها هذا الفريق قبل النذب أو الاعارة أو التكليف تبقى من اختصاص الجهة التي كانوا يتبعونها قبل ذلك ، حتى ولو اكتشفت بعد النذب أو الاعارة أو التكليف • وكانت الجمعية العمومية للقسم الاستشاري بمجلس الدولة قد استتنت من هذا الحكم ، المعارين أو المنتدبين الذين تحكمهم نظم خاصة ، وذلك في فتاواها الصادرة في ٢٨ يونية سنة ١٩٦٧ (س ٢١ ص ٢٣٣) حيث تقول : « من حيث ان قوانين السلطة القضائية ومجلس الدولة والنيابة الادارية وتنظيم الجامعات ناطت سلطة تأديب أعضاء الهيئات التي تنظمها اني مجالس أو لجان تأديب مشكلة تشكيلا خاصا ، كما حددت عقوبات تأديبية خاصة ، ومن ثم فان النصوص المنظمة لهذا كله تعتبر نصوصا خاصة يتمتع بها اعمال نص المادة ٦٣ من قانون نظام العاملين المدنيين سالفه الذكر (رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤) فتختص هيئات التأديب المشكلة بالقوانين المشار اليها بمحاكمة الخاضعين لها أصلا عن المخالفات التي يرتكبونها أثناء اعارتهم أو نذبهم » •

واستطردت الفتوى تقول انه في حالة نقل واحد من الفئات المشار اليها الى وظيفة في الكادر العام ، فانه يخضع لاختصاص

(١) ولها مقابل في قوانين العاملين الأخرى .

السلطة التأديبية الجديدة حتى بالنسبة للوقائع التي يكون قد ارتكبتها قبل نقله . » ... لما كان التأديب انما تختص به الجهة الادارية التابع لها الموظف وقت محاكمته ، والعقوبات التأديبية انما تصيب العامل في مركزه الوظيفي الجديد ، فلا ينعقد الاختصاص بتوقيعها الا للجهة صاحبة السلطان على هذا المرفق الجديد ، وهي التي تقدر الاعتبارات الكثيرة التي تراعى في توقيع الجزاء ، وتكون كافية لاصلاح العامل الذي أصبح تابعا لها ، واثره في علاقته بمرعوسيه واثره المانع عن ترقيته عندها . »

وغنى عن البيان أن الأحكام السابقة كلها مشروطة بأن تتم الاعارة الى جهة حكومية . أما اذا كانت الاعارة الى جهة خاصة ، فان سلطة التأديب تظل للجهة الحكومية التي يتبعها الموظف ، وذلك اذا كان الخطأ المنسوب الى الموظف يشكل جريمة تأديبية على النحو الذي سبق تفصيله (ادارية عليا في ٢٦ نوفمبر سنة ١٩٦٥ س ٦ ، ص ١٩٠) .

٣ - اذا ارتكبت المخالفة في جهة أخرى غير التي يعمل بها الموظف ، كان اكتسفت الجريمة بعد نقله الى وزارة أخرى ، فانه يحكمها ذات المبدأ السابق . وبهذا المعنى تقول الجمعية العمومية للقسم الاستشاري في فتواها الصادرة في ٢٧ يناير سنة ١٩٦٥ (س ١٩ ص ٢٦٨) « ان المسلم أن الجهة المختصة بمسألة الموظف عما يرتكبه اخلايا بواجبات وظيفته هي التي وقعت فيها المخالفة » . وهي تريد هذا المعنى ايضا في فتواها الصادرة في ٢٨/٩/١٩٦٥ . فنقول : « ان العبرة في تحديد الجهة التي لها ولاية المسألة التأديبية هي الجهة التي تتولى الاشراف وقت وقوع المخالفة الادارية سواء كان العامل تابعا لها أصلا ، أو منتدبا أو معارفا بها ، ما دام أن الخطأ قد وقع منه أثناء مدة تبعيته لها أو ندبه أو اعارته اليها . فالمنطوق في تحديد السلطة التأديبية هو بتاريخ وقوع المخالفة والجهة التي اقتصرت فيها ، ولو تتبع العامل بعد ذلك لجهة أخرى ، اذ تظل الجهة الأولى صاحبة الولاية في مسألته عما فرط منه » (١) .

(١) مشار اليها في مؤلف الاستاذين عبد الحليم مرسى ، ومصطفى حسن الاسحاتى ، المرجع السابق ، ص ٥٠٧ .

٤ — هذا وقد استحدث قانون العاملين الجديد رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ في المادة ٨٩ منه ، حكما بمقتضاه يجوز — بقرار من رئيس مجلس الوزراء — نقل اختصاص التأديب من الجهة الأصلية التي يتبعها العامل الى الجهة التي يباشر فيها عمله ، وذلك في الجهات التي تضم عاملين يتبعون أكثر من وحدة وذلك بالنسبة الى المخالفات التي تقع في هذه الجهات ، وذلك اختصارا للوقت والاجراءات .

الفرع الثاني

بالنسبة للعاملين في القطاع العام

وأول ما يلاحظ بالنسبة للعاملين في القطاع العام ، أن المشرع بالنسبة اليهم كان موزعا بين اعتبارين :

الأول : تدعيم سلطة الرؤساء بالنسبة الى العاملين حتى يمكن زيادة الانتاج ، ومنع الانحرافات قبل أن تستفحل . ولهذا فقد خول الرؤساء توقيع عقوبات لم يكن يملكها حتى الوزراء بالنسبة للعاملين الحكوميين وقبل أن تتقرر في قانون العاملين الجديد على النحو الذي رأيناه فيما سلف . والاعتبار الثاني : تحقيق الضمان للعاملين في مواجهة بعض الرياسات التي قد لا تستسيغ المكاسب التي حققها المد الاشتراكي للعاملين . ولهذا تنوعت وتعددت الاختصاصات بتوقيع العقوبات التأديبية بالنسبة للعاملين في القطاع العام ، وعومل بعض العاملين الذين يعتبرون قانونا من قبيل الاجراء ، معاملة الموظفين العموميين في مجال التأديب على خلاف المبادئ الفقهية المسلمة .

واعمالا للمبادئ السابقة ، فان المشرع حرص في القانون الجديد — رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ — على أن يربط بين سلطة توقيع العقوبة ، وطريقة التنظيم منها ، وذلك على النحو التالي :

أولا : لشاغلي الوظائف العليا — كل في حدود اختصاصه — سلطة توقيع جزائي الانذار والخصم من المرتب بما لا يجاوز ثلاثين

يوما في السنة ، بحيث لا يزيد العقاب في المرة الواحدة على خمسة عشر يوما .

أما التظلم من هذه العقوبة فيكون الى رئيس مجلس الادارة ، وذلك في خلال ١٥ يوما من تاريخ اخطار العامل بالجزاء .

ثانيا : لرئيس مجلس الادارة — بالنسبة لشاغلي وظائف الدرجة الثالثة فما دونها — حق توقيع عقوبات الانذار ، وتأجيل موعد استحقاق العلاوة لمدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر ، والخصم من الأجر لمدة لا تتجاوز شهرين في السنة ، والحرمان من نصف العلاوة الدورية ، والوقف عن العمل لمدة لا تتجاوز ستة أشهر مع صرف نصف الأجر ، وتأجيل الترقية عند استحقاقها لمدة لا تزيد عن سنتين ، وخفض الأجر في حدود علاوة ، والخفض الى وظيفة في الدرجة الأدنى مباشرة (١) .

أما التظلم من هذه الجزاءات فيكون الى رئيس مجلس ادارة الشركة خلال خمسة عشر يوما من تاريخ اخطار العامل بالجزاء الموقع عليه . ويجب عرض التظلمات من العقوبات التي يوقعها رئيس مجلس الادارة على لجنة ثلاثية ، يشكلها مجلس الادارة ، على أن يكون من بين أعضائها عضو تختاره اللجنة النقابية .

ثالثا : لمجلس الادارة بالنسبة لشاغلي وظائف الدرجة الثانية فما فوقها — عدا أعضاء مجلس الادارة المعينين والمنتخبين وأعضاء مجلس ادارة الشكليات النقابية — توقيع أى من الجزاءات المقررة في المادة ٨٢ من القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ .

ويكون التظلم من توقيع هذه الجزاءات أمام المحكمة التأديبية المختصة خلال ثلاثين يوما من تاريخ اخطار العامل بالجزاء الموقع عليه .

(١) وهي العقوبات الثماسة الاولى المقررة في الفقرة الاولى من المادة ٨٢ من القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ .

رابعاً : لرئيس الجمعية العمومية للشركة — بالنسبة لرئيس وأعضاء مجلس إدارة الشركة — توقيع أحد جزائي التنبيه أو اللوم . وله توقيع أى من الجزاءات الثمانية السابقة على أعضاء مجلس إدارة التشكيلات النقابية فيما عدا جزاء الوقف ، فيكون بناءً على حكم من السلطة القضائية المختصة .

ويكون التظلم من توقيع هذه الجزاءات أمام المحكمة التأديبية المختصة خلال ثلاثين يوماً من تاريخ اخطار العامل بالجزاء الموقع عليه .

خامساً : المحكمة التأديبية المختصة : وتمارس — وفقاً للقانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ — نوعين من الاختصاصات :

١ — توقيع العقوبة ابتداءً : وقد ورد النص عليها في الفقرة الثالثة من المادة ٨٤ من القانون المشار إليه ، والتي تخول المحكمة التأديبية توقيع الجزاءات المقررة في البنود من ٩ الى ١١ من المادة ٨٢ وتشمل عقوبات : خفض الى وظيفة في الدرجة الأدنى مباشرة مع خفض الأجر بما يتجاوز القدر الذي كان عليه قبل الترقية ، والاحالة الى المعاش ، والفصل من الخدمة .

ولا يفهم من هذا أن اختصاص المحكمة مقصور على هذه العقوبات وحدها ، بل أن لها أن تطبق أياً من العقوبات المقررة في المادة ٨٢ عمالاً للقاعدة المسلمة من أن من يملك الأكثر يملك الأقل . والتظلم من أحكام المحكمة التأديبية في هذه الحالة ، يكون أمام المحكمة الإدارية العليا .

وللمحكمة التأديبية أيضاً سلطة توقيع جزاء الاحالة الى المعاش أو الفصل من الخدمة بالنسبة الى رئيس وأعضاء مجلس إدارة الشركة ، وأعضاء مجلس إدارة التشكيلات النقابية . ويكون التظلم من توقيع هذه الجزاءات أمام المحكمة الادارية العليا .

٢ - النظر في التظلمات التي توقعها جهة أخرى : وقد ورد النص على هذا الاختصاص في الفقرة الرابعة من المادة ٨٤ ، وهو خاص بالمعقوبات التي يوقعها مجلس الادارة بالنسبة الى شـاغلي وظائف الدرجة الثانية فما فوقها ، وفي الفقرة الخامسة بالنسبة الى المعقوبات التي يوقعها رئيس الجمعية العمومية للشركة بالنسبة لرئيس وأعضاء مجلس ادارة الشركة ، ويجب أن يتم التظلم في الحالتين خلال ثلاثين يوما من تاريخ اخطار العامل بالجزاء الموقع عليه . وقد روعي في تقصير مدة الطعن توفير الاستقرار في قطاعات الإنتاج .

ونظرا لدواعي الاستقرار ، فقد نص المشرع في البند الأخير من الفقرة (٥) من المادة ٨٤ على أنه « في جميع الحالات السابقة ، الواردة في البنود من رقم ١ - ٤ من هذه المادة ، تكون القرارات الصادرة بالبت في التظلم ، وكذلك أحكام المحاكم التأديبية نهائية » .

وزيادة في منطق الضمان بالنسبة للعاملين في القطاع العام ، فان المشرع قد ضمن المادة ٨٥ من القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ حكما بمقتضاه أنه اذا رأى مجلس الادارة أو رئيس المجلس - في الحالات المشار اليها فيما سبق - أن المخالفة التي ارتكبها العامل تستوجب توقيع جزاء الاحالة الى المعاش أو الفصل من الخدمة ، فمن المتعين قبل أحالة العامل الى المحكمة التأديبية عرض الأمر على لجنة تشكل من : مدير مديرية العمل المختص أو من يندبه رئيسا ، ومن ممثل للعمال تختاره اللجنة النقابية أو النقابة العامة اذا لم توجد اللجنة النقابية ، ومن ممثل للشركة عضوين . وتتولى اللجنة المشار اليها بحث كل حالة تعرض عليها وإبلاغ رأيها فيها لمجلس الادارة أو رئيس المجلس حسب الأحوال ، وذلك في ميعاد لا يجاوز أسبوعا من تاريخ إحالة الأوراق اليها . وللجنة في سبيل أداء مهمتها سماع أقوال العامل والاطلاع على كافة المستندات والبيانات التي ترى الاطلاع عليها . ويجب عليها أن تحرر محضرا تثبت فيه ما اتفقت من اجراءات ، وما سمعته من أقوال ورأى كل عضو من أعضائها الثلاثة مسببا . وتدود صورة من هذا المحضر في ملف العامل ، وتسلم صورة أخرى لكل

من مديرية العمل المختصة ، وعضو اللجنة النقابية ، ومجلس الإدارة أو النقابة الفرعية أو النقابة العامة حسب الأحوال . وكل قرار يصدر بفصل أحد العاملين خلافا لأحكام هذه المادة يكون باطلا بحكم القانون دون حاجة لاتخاذ أى إجراء آخر . ولكن يجب فى هذا المقام أن تشير الى حكم المحكمة الادارية العليا الذى تغاضى عن اعمال هذا الحكم اذا تمعد ممثل العاملين عدم الحضور بدون مبرر شرعى لتعطيل حكم القانون رغم دعوته للحضور أكثر من مرة (١) .

المطلب الثانى

المحاكم التأديبية

١ - أنشئت المحاكم التأديبية لأول مرة فى مصر بمقتضى القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ (بإعادة تنظيم النيابة الادارية والمحاكمات التأديبية) وقد بررت المذكرة الايضاحية لهذا القانون الاصلاح الجديد بقولها :

« وقد تضمن الباب الثالث من المشروع نظام المحاكم التأديبية . ويقوم المشروع على أساس تلاقى الميوب التى أشتمل عليها النظام الحالى فى شأن المحاكمات التأديبية . ولما كان من أهم عيوب نظام المحاكمات التأديبية : ١ - تعدد مجالس التأديب التى تتولى المحاكمة ٢ - بطء إجراءات المحاكمة ٣ - غلبة العنصر الادارى فى تشكيل مجالس التأديب (٢) . وما من شك فى أن هذا التعدد ضار بهذه

(١) راجع فى التفاصيل مؤلفنا « القضاء الادارى » الكتاب الأول ، قضاء الانفاء طبعة سنة ١٩٨٦ .

(٢) تشير المذكرة الايضاحية الى المجالس التأديبية التى كانت قائمة فى ظل القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ وتشمل :
(١) مجلس التأديب الأهلى ، ويختص بمحاكمة الموظفين من درجة وكيل وزارة مساعد فما فوقها .
(٢) مجلس التأديب (٣٣ - قضاء القاديب)

المحاكمة فضلا عما يثيره من التعقيدات ، لذلك نص المشروع على أن المحاكمات التأديبية تتولاها محكمتان تأديبيتان ٠٠٠ وبذلك قضى على التعدد المعيب الذي احتواه النظام الحالي » . ثم استطردت المذكرة الإيضاحية تبين الوسائل التي لجأ إليها المشرع في النظام الجديد للتغلب على ببطء الاجراءات وذكرت من ذلك : ١ - الزام المحاكم التأديبية بأن تفصل في القضايا التي تحال إليها على وجه السرعة (م ٢١) ٠ ٢ - قيام سكرتارية المحكمة باخطار صاحب الشأن بقرار الاحالة وتاريخ الجلسة خلال أسبوع من تاريخ ايداع أوراق التحقيق (١) ٠ ٣ - عدول المشروع عما كان يقضى به القانون القديم من جواز استئناف القرارات التأديبية « لما يترتب على اباحة الاستئناف من اطالة اجراءات المحاكمة » . وأشارت المذكرة الإيضاحية أخيرا الى ابراز خصائص النظام الجديد ، وهو « تغليب العنصر القضائي في تشكيل المحاكم التأديبية ، وذلك بقصد تحقيق هدفين :

١ - توفير ضمانات واسعة لهذه المحاكمات ، لما يتمتع به القضاء من حصانة يظهر أثرها ولا ريب في هذه المحاكمات ، ولأن هذه المحاكمات أدخلت في الوظيفة القضائية منها في الوظيفة الادارية .

٢ - صرف كبار موظفي الدولة الى أعمالهم الأساسية ، وهي تصريف الشئون العامة ، وذلك باعفائهم من تولي هذه المحاكمات التي تعد بعيدة عن دائرة نشاطهم الذي ينصب أساسا على ادارة المرافق

== (ب) مجلس التأديب العالي ، ويختص بمحاكمة الموظفين من الدرجة الثانية الى درجة مدير علم .
(ج) مجلس التأديب العادي ويختص بمحاكمة الموظفين لدرجة الدرجة الثالثة .
(١) ولوردت المذكرة الإيضاحية عيب بطء الاجراءات وركزته في

ناحيتين :
(١) ان ثبوت ادانة الموظف بعد وقت طويل ، يفقد الجزاء الذي يوقع عليه كل قيمته من حيث ردعه هو وجعل العقاب عبرة لغيره ، لأن العقاب يوقع في وقت يكون قد أمحى فيه اثر الجريمة التي وقعت من الأذهان .
(ب) أن من الخير الا يظل الموظف البريء مطلقا أمره مما يصرنه عن أداء عمله الى الاهتمام بأمر محاكمته .

العامّة الموكولة اليهم • أما هذه المحاكمات فمسألة عارضة تعطل وقتهم » •

على أن المذكرة الإيضاحية استدركت فقالت : « ولم يفت المشرع ما لهؤلاء الرؤساء من خبرة عن الموظفين الذين يعملون تحت رئاستهم ، وظروف كل منهم من حيث العمل مما يكون له أثر على محاكمته ، فنصت المادة ٢١ على ... سماع أقوال الرئيس الذي يتبعه الموظف المحال الى المحاكمة التأديبية أو من يندبه اذا رأت المحكمة وجها لذلك » •

٢ - ثم خطا المشرع الخطوة النهائية ، فأدمج المحاكم التأديبية في القضاء الادارى ، في قانون مجلس الدولة الجديد رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ ، بمقتضى الفقرة (د) من المادة الثالثة من القانون المشار اليه • كما أنه نظم تلك المحاكم ، وحدد الاجراءات أمامها في المواد من ١٥ الى ٢٢ من ذات القانون • وحينما بدأ المشرع يغلب الطابع القضائى على التأديب ، انتقدنا هذا المسلك في الطبعة قبل السابقة من هذا المؤلف (١) ، وقلنا في هذا الخصوص : « والسببان الرئيسيان اللذان قدماه المشرع لتغليب الطابع القضائى على التأديب هما : ١ - بطء اجراءات التأديب الادارية • ٢ - أن التأديب أدخل في عمل القضاء منه في عمله الادارة • وكنا - وما زلنا - نرى أن ذلك غير صحيح على اطلاقه ، فالبطء ليس مرجعه الى الطابع الادارى في التأديب ، بل الى اجراءات التحقيق التى تسبق التأديب ، والى الارتباط القائم في كثير من الأحيان بين الجريمة التأديبية والجريمة الجنائية ، وجرى الادارة على سياسة الانتظار حتى معرفة نتيجة المحاكمة الجنائية ، ثم أخيرا الى وسائل التظلم المختلفة ، والتى تنتهى بالظعن القضائى الى أن يظل قائما سنين عديدة • ودليلنا على ما نقول ، أن اجراءات التأديب في ظل القانون الجديد(٢) - وبعد تجربة زادت على ١٢ عاما - ليست أقصر ولا أسرع منها في ظل القانون القديم ، بل قد تكون

(١) ص ٢٦٩ وما بعدها •

(٢) نقصد القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ •

أطوال • وهذا أمر منطقي وطبيعي لأن القضاء بطبيعته ميل إلى التأني ، وتقليب الأمر على وجوهه المختلفة ، وفحص كافة الاحتمالات • والدفاع يجد أمامه أكثر من دفع ووسيلة للتعطيل إذا كان ذلك في مصلحة الموظف المتهم ، ولقد لاحظنا من خلال التجربة أن الموظف المحال إلى التأديب إذا ما أحس بضعف مركزه ، فإنه يكيّل الاتهامات جزافا إلى زملائه ورؤسائه ، ويقدم بحكم اطلاعه على العمل وظروفه ، أدلة ظاهرها الجدية ، والهدف الحقيقي من وراءها تمسيح الأمور ، وتوسيع دائرة الاتهام : وعضو النيابة الادارية بحكم تكوينه القانوني ، وبعده عن ظروف العمل في الادارة التي ينتمي اليها الموظف المحاكم ، كثيرا ما ينساق بحسن نية وراء هذا الاغراء ، ارضاء لضميره ، وبحيث وراء حقيقة لا وجود لها • في حين أن وضع الأمر بين يدي الادارة يقطع الطريق على كل هذه المحاولات غير الجادة ، والتي كثيرا ما يترتب عليها ارباك العمل في الادارة التي يعمل بها الموظف •

والتنظيم الاداري ، شأنه شأن التنظيم القضائي ، يمكن أن تراعى فيه البساطة والسرعة والفاعلية ، بل ان تحقيق هذه الغايات في النطاق الاداري أيسر منه في النظام القضائي للتأديب لخصائص النظام القضائي أيما كان المجال الذي يعمل فيه •

أما أن التأديب أدخل في وظائف القضاء منه في عمل الادارة ، فذلك خطأ كبير في نظرنا ، ويخلط بين رسالة التأديب وبين عمل القاضي : ان مهمة القاضي هي السهر على سلامة تطبيق القانون • والتأديب بعيد تماما عن هذه الغاية • ولقد سبق أن أوضحنا هذا الأمر بما فيه الكفاية عند المقارنة بين الجريمة الجنائية وبين الجريمة التأديبية • ان التأديب من أخص أعمال الرئيس بل هو فرع من السلطة الرئاسية • والرئيس الاداري الذي لا يحيط بأخطاء مرؤسيه ، ولا يتعقبها ، ولا يعمل على منعها مستقبلا ، يقصر في أداء واجبات منصبه • ولهذا فلننا لا نسلم بما جاء في المذكرة الايضاحية من أن ممارسة الرئيس الاداري للتأديب في نطاق مجالس التأديب يعتبر اضاعا لوقته ، لأن هذه الحجة لو صدقت لأدت الى ابعاد الرؤساء عن جميع أوجه النشاط

التأديبي . في حين أن جميع النظم توكل الى الرئيس الادارى توقيع بعض العقوبات التأديبية غير الجسيمة ، وتجعل توقيع العقوبات الجسيمة من اختصاص محكمة أو مجلس تأديبي كما رأينا فيما سبق . ثم ان الرئيس الادارى يملك أن يحيل الى المحاكمة التأديبية عن الجرائم التى يرى أنها تستحق ذلك ، وهو لن يفعل ذلك الا بعد دراسة .

لحل هذا نرى أنه يمكن تحقيق السرعة ، والفاعلية . والضمان ، فى نطاق التنظيم الادارى للتأديب ، ونرى أن دفع عجلة العمل بنشاط ، وسيادة انهيبة والطاعة فى نطاق الادارة ، لا يتحقق الا بتدعيم سلطة الرؤساء ، سواء على صعيد العقاب أو الثواب ، وهو ما تنبئ اليه المشرع فى لائحة العاملين بالقطاع العام كما رأينا فيما سلف ، فجعل من حق رئيس مجلس الادارة توميع جميع انواع الجزاءات التأديبية .

ولهذا فاننا ما زلنا نؤمن بأن دور القضاء فى التأديب انما يكون عن طريق الرقابة ، وفى نطاق الشرعية لا الملازمة . على أن يترك للادارة حرية اختيار العقوبة المناسبة بواسطة الرئيس الادارى بالنسبة الى بعض العقوبات وبواسطة مجلس تأديبي يشكل فى نطاق الادارة التى يعمل بها الموظف بالنسبة الى العقوبات الجسيمة . ويمكن تحقيق مقتضيات الضمان فى ظل هذا التنظيم « (١) » .

(١) ابدينا هذا الراى فى طبعات مؤلفنا « مبادئ القانون الادارى » التى صخرت بعد سنة ١٩٥٨ .

وقد ابدنا فيه الدكتور عبد الفتاح حسن فى مؤلفه الذى سبقت الاشارة اليه ، ص ١٩٤ وما بعدها ، وهو يقول بهذا الصدد : « ان الحكمة التأديبية . كما نظها المشرع — يوجب على تشكيلها الطابع القضائى لا الادارى . وهو ما يتنافى مع طبيعة تأديب العاملين ، ذلك أن اسباغ وصف المخالفة على الفعل ، ثم تقدير الجزاء الملائم لكل مخالفة ، أمر لا يخضع دائما لامتحانات قانونية مجردة ، بل يتم فى ضوء الكثير من الاعتبارات العملية ، كما يتوقف على طبيعة المرفق الذى ينتمى اليه العامل » .

واخذ على النظام الجفيد عدم شموله ، لوجود مجالس للتأديب كثيرة لمحكمة طوائف بعينها من الموظفين ، كما انه يحرم العامل ميزة تعدد الدرجات . والفقى معنا فى الاقتراح ايضا ، اذ يرى « أن ينبع الجزاء التأديبي من ذات

وهذا الذى قلناه فى الطبعة الأولى من هذا المؤلف ، يصدق من باب أولى فى ظل التنظيم الجديد الذى جعل التأديب عملا قضائيا صرفا ، اذ عهد به الى محكمة مشكلة تشكيلا قضائيا كاملا .

٣ — وفيما يلى ندرس التنظيم القضائى للتأديب فى مصر ، فنعرض أولا تكوين المحاكم التأديبية ، ثم لاختصاصاتها .

الفرع الأول

تكوين المحاكم التأديبية

١ — وفقا لقانون مجلس الدولة الجديد — رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٣ — تشكل المحاكم التأديبية من أعضاء مجلس الدولة دون غيرهم . فى حين أن التنظيم القديم كان يطعم المحكمة التأديبية بعناصر غير قضائية : فرييس المحكمة التأديبية وأحد العضوين كانا يجيئان من أعضاء مجلس الدولة ، بينما يجيء العضو الثالث من جهة ادارية ، هى الجهاز المركزى للمحاسبات أو الجهاز المركزى للتنظيم والادارة بحسب نوع الجريمة التأديبية التى يعاقب من أجلها الموظف . فاذا كانت الجريمة ادارية جاء العضو الثالث من الجهاز المركزى للتنظيم والادارة ، واذا كانت ذات طبيعة مالية جاء من الجهاز المركزى للمحاسبات . وكان فى هذا التشكيل المختلط اعتراف ضمنى بالاعتبارات الادارية المحيطة بالتأديب ، على أساس أن العضو الادارى أقدر على الاحاطة بظروف الجريمة التأديبية ، وتبصير العضوين القضائين بها .

المرفق الذى يقوم فيه العامل بنشاطه ، بمعنى أن يصدر الجزاء ابتداء من هيئة ادارية على غرار مجالس التأديب التى كان يعرفها نظام موظفى الدولة حتى سنة ١٩٥٨ ، أى من هيئة يغلب على تشكيلها العنصر الادارى القضائى ، مع توفير قدر ائنى من الضمانات الاجرائية للعامل وفى وسع المشرع اذا رغب فى تنافى استطلالة الفترة بين وقوع المخالفة وتوقيع الجزاء ان يقتصر على مجلس تأديب من درجة واحدة ، وأن يلقى المجالس الاستثنائية بكافة انواعها . . . وأن يكون نظر الطعن فيها يصدره مثل هذا المجلس من قرارات من اختصاص هيئات قضائية خالصة وعلى درجتين .

ولقد أهدر المشرع هذا الاعتبار في التنظيم الجديد مغلبا عنصر الضمان على عنصر المعالية . هذا ويتولى أعضاء النيابة الادارية الادعاء امام المحاكم التأديبية (مادة ٩) وقد ترتب على التنظيم القضائى الجديد للمحاكم التأديبية أن فقد التمييز بين المخالفات ذات الطابع الادارى ، والمخالفات ذات الطابع المالى اهميته في هذا المجال . وكان لهذا التمييز أثر كبير في اختيار العضو الثالث في المحكمة التأديبية .

٢ - ولقد راعى المشرع في تحديد اختصاص المحاكم التأديبية مستوى الموظف الذى يراد محاكمته ، ولهذا فان المادة السابعة من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ قد نصت على نوعين من المحاكم التأديبية (١) .

أولا - المحاكم التأديبية للعاملين من مستوى الادارة العليا ومن يعادلهم : ومقارها في القاهرة والاسكندرية ، وتتألف من دائرة أو أكثر تشكل كل منها من ثلاثة مستشارين (مادة ٨)

ثانيا - المحاكم التأديبية للعاملين من المستويات الأولى والثاني والثالث ومن يعادلهم : وتتألف أيضا من دوائر ثلاثية تشكل كل منها برئاسة مستشار مساعد على الأقل ، وعضوية اثنين من النواب على الأقل ، ويصدر بالتشكيل قرار من رئيس المجلس . ويكون مقر هذه المحاكم في القاهرة والاسكندرية .

وإذا كان المشرع قد جعل مقر هذه المحاكم بنوعها في القاهرة والاسكندرية ، فانه قد أجاز « بقرار من رئيس مجلس الدولة انشاء محاكم تأديبية في المحافظات الأخرى ، ويبين القرار عددها ومقارها ودوائر اختصاصها بعد أخذ رأى مدير النيابة الادارية . » (٢) هذا

(١) وهي ذات الخطة التي كانت متبعة في التنظيم القديم .

(٢) راجع على سبيل المثال قرار رئيس مجلس الدولة رقم ١١٢ لسنة ١٩٧٣ في شأن تعيين المحاكم التأديبية للعاملين من المستويات الأولى والثاني والثالث وما يعادلها ، وتحديد دائرة اختصاص كل منها . وقد انشأ في المادة الأولى منه سبعة محاكم .

وإذا سجل اختصاص المحكمة التأديبية أكثر من محافظة جاز لها أن
تتخذ في عاصمة أي محافظة من المحافظات الداخلة في اختصاصها ،
وذلك بقرار من رئيس مجلس الدولة (مادة ٨ فقرة أخيرة) •

ثالثا - خروجاً على المبدأ السابق ، قررت الفقرة الثانية من
المادة ١٧ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ أنه « تختص المحكمة
التأديبية للعاملين من المستوى الأول والثاني والثالث بمحاكمة جميع
أشخاص بالجمعيات والشركات والهيئات الخاصة المنصوص عليها في
المادة ١٥ » (١) •

٣ - والأصل أن يتحدد اختصاص المحكمة التأديبية تبعاً لدرجة
الموظف وقت إقامة الدعوى ، لا وقت ارتكاب المخالفة (إدارية عليا في
١٧ نوفمبر سنة ١٩٦٢ ، س ٨ ص ٧٢) لأنه قد يمضي وقت طويل بين
ارتكاب المخالفة وبين تقديم الموظف إلى المحاكمة •

هذا ولما كان تنفيذ قانون العاملين رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ قد أدى
إلى تراجع درجات الموظفين عما كانت عليه في ظل القانون رقم ٢١٠
لسنة ١٩٥١ ، فإنه قد أثير تساؤل حول المحكمة المختصة بمحاكمة
الموظفين الذين كانوا يشغلون الدرجة الأولى في ظل القانون القديم
وأصبحوا - وفقاً للقرار الجمهوري رقم ٢٢٦٤ لسنة ١٩٦٤ -
يشغلون الدرجة الثانية ، فقد أحيل أحد هؤلاء الموظفين إلى المحاكمة
التأديبية أمام المحكمة المختصة بمحاكمة موظفي الدرجة الثانية
فما دونها ، فقضت باختصاصها على أساس الوضع الجديد لدرجة
الموظف • ولكن المحكمة الإدارية العليا - تغليبا لمنطق الضمان -
ألغت الحكم السابق ، وقررت في حكمها الصادر في ١٠ فبراير سنة
١٩٦٨ (س ١٣ ، ص ٤٨٠) أن تغيير الدرجات لم يثل من ضمانات
الموظفين ، لأن معادلة الدرجات في ظل قانون العاملين المدنيين الجديد

(١) تنص الفقرة ثالثا من المادة ١٥ على ما يلي : « العاملون بالجمعيات
والهيئات الخاصة التي يصدر بتحديد قرار من رئيس الجمهورية من
تجاوز مرتباتهم خمسة عشر شهريا » •

« ينحصر عن اختلاف في التسمية فحسب ، إذ أن الموظف لم يفقد أية ميزة من الميزات المقررة للدرجة الأولى ، بل أن القانون الثاني رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ — كما جاء في المذكرة الإيضاحية للقانون رقم ١٥٨ لسنة ١٩٦٤ بوضع أحكام وقتية لتنفيذ قانون العاملين المدنيين الجديد — قد أتى بميزات جديدة لهذه الدرجات ، بل أن رفع أول مربوطها ، كما رفع آخر مربوط فامتسح المدى بين الحظين • وأذن فليس من مؤدى هذه المعادلة المالية أن تسلب موظف الدرجة الأولى ضمانته المحاكمة أمام هيئة تأديبية بذاتها ، كانت وما زالت مكفولة بموجب قانون تنظيم النيابة الإدارية رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ ، وهو القانون الذي أقر محكمة تأديبية معينة . تبعا لقدرة الموظف وخطره ، محددا طبقا لخطرة قانون موظفي الدولة السابق » •

الفرع الثاني

اختصاص المحاكم التأديبية

ندرس هذا الاختصاص أولا من ناحية العاملين الذين يخضعون للمحاكم التأديبية ، ثم من ناحية طبيعة اختصاص المحاكم التأديبية •

١ - من حيث العاملين

١ - لا يقتصر اختصاص المحاكم التأديبية على الموظفين - بالمعنى الفني لهذا الاصطلاح - بل أن المشرع لسبب أو لآخر مد اختصاص تلك المحاكم الى أشخاص يعتبرون أجراء ، وينظم مراكزهم عقد العمل ، وذلك على التفصيل التالي :

أولا - موظفون بالمعنى الفني لهذا الاصطلاح في القانون الإداري : وقد ورد النص عليهم في الفقرة « أولا » من المادة ١٥ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ ، وهم « العاملون المدنيون بالجهاز

الادارى للدولة فى وزارات الحكومة ومصالحها ووحدات الحكم المحلى
والمعاملون بالهيئات والمؤسسات العامة (١) » .

ثانياً — عاملون قطع القضاء وجانب من الفقه بأنهم أجراء وليسوا
موظفين وفقاً لهذا الاصطلاح فى مدلول القانون العام ، وهم المعاملون
بالوحدات الاقتصادية التى تنتمى الى شركات القطاع العام
وجمعياته (٢) .

ثالثاً — أجراء يخضعون للقانون الخاص ، ولا شك فى طبيعة
وضمهم القانونى ، وهم الذين نص عليهم المشرع فى الفقرتين
« ثانياً » و « ثالثاً » من المادة ١٥ حيث يقول :

« ثانياً — أعضاء مجالس ادارة التشكيلات النقابية المشكلة طبقاً
لقانون العمل ، وأعضاء مجالس الادارة المنتخبين طبقاً لأحكام القانون
رقم ١٤١ لسنة ١٩٦٣ المشار اليه » .

ثالثاً — المعاملين بالجمعيات والهيئات الخاصة التى يصدر
بتحديددها قرار من رئيس الجمهورية ممن تجاوز مرتباتهم خمسة عشر
جنيهاً شهرياً » .

وهنا أيضاً نلمس « منطق انضمام » الذى يتجه اليه المشرع
بالنسبة للمعاملين ، سواء أكانوا موظفين أم أجراء وفقاً للمدلول الفنى
لهذه المصطلحات . وإذا كان ثمة خلاف أو مجال للخلاف فى خصوص
الوضع العام لبعض هذا الفريق من العاملين ، فإنه لا محل لهذا
الخلاف فى خصوص هذه الجزئية المطلقة بالتأديب . ومن ثم يمكن
اعتبار الاجراء الخاصين للاختصاص التأديبى للمحاكم التأديبية ،

(١) مع مراعاة إلغاء المؤسسات العامة أخيراً .

(٢) يراجع فى التفاصيل مؤلفينا « العقود الادارية » ، والكتاب الاول
من هذا الطول فى طبعتهما المتعددة وآخرها سنة ١٩٨٥ .

في خصوص التأديب « موظفين بحكم القانون » اذا جاز لنا استعمال هذا الاصطلاح .

٢ - والقواعد العامة في تحديد المحكمة المختصة بالنسبة للعاملين المشار اليهم يمكن اجمالها فيما يلي :

١ - فيما يتصل بالاختصاص الكفائي : أول ما يلاحظ في هذا الخصوص أن المشرع قد مد القضاء الإداري الى الأقاليم ، وبرزت هذه الظاهرة بصورة واضحة بالنسبة الى المحاكم التأديبية ، لا سيما بالنسبة الى صغار العاملين . ولقد اوجب المشرع صراحة انشاء المحاكم التأديبية بالنسبة الى جميع العاملين في القاهرة والاسكندرية كما رأينا في النصوص السابقة . أما بالنسبة لغيرهما من المحافظات ، فإن المشرع قد ترك لرئيس مجلس الدولة تقدير ملائمة انشاء محاكم تأديبية « في المحافظات الأخرى » . وقد أنشئ العديد من هذه المحاكم كما ذكرنا فيما سلف . ولقد قرر مجلس الدولة في ظل القانون الملغى أنه ليس من الضروري أن تكون المصلحة الكائنة خارج القاهرة لها شخصية اعتبارية ، لأن العبرة هي بمكان وقوع الجريمة التأديبية .

والمقصود بمكان وقوع المخالفة ، لا المكان المادي لها ، ولكن مكان المصلحة التي يتبعها العامل وقت وقوع المخالفة . فاذا كان العامل يتبع وزارة الخزانة ويعمل في أحد الأقاليم ، أو كان سائقاً ارتكب المخالفة في نطاق محافظة البحيرة ، فإنه يحاكم في الحالتين أمام المحكمة المختصة بمحاكمة الموظفين الذين يعملون بالوزارة أو المصلحة التي ينتمي اليها الموظف المخطئ ، بغض النظر عن مكان وقوع المخالفة .

٢ - فيما يتصل بتعدد الموظفين المخطئين : فإن المشرع قد وضع القواعد التالية لتحديد الاختصاص بمحاكمتهم :

(أ) يتحدد اختصاص المحكمة التأديبية تبعاً لمستوى العامل وقت اقامة الدعوى . واذا تعدد العاملون المقدمون للمحاكمة « كانت المحكمة

المختصة بمحاكمة أعلامهم في المستوى الوظيفي هي المختصة بمحاكمتهم جميعا « لأن المشرع يفترض أنه من الخير أن يفيد الموظف الصغير من الضمانات المقررة للموظف الكبير ، ولأنه لا يمكن حرمان الموظف الكبير من الضمانات التي قررها له المشرع » . على أن المشرع قد خرج على هذا الأصل فيما يتعلق بتأديب العاملين غير الحكوميين ، إذ أخضعهم جميعا لاختصاص موحد ، نصت عليه الفقرة الثانية من المادة ١٧ حيث تقول : « ومع ذلك تختص المحكمة التأديبية للعاملين من المستوى الأول والثاني والثالث بمحاكمة جميع العاملين بالجمعيات والشركات والهيئات الخاصة المنصوص عليها في المادة ١٥ » .

(ب) تكون محاكمة العاملين المنسوبة اليهم مخالفة واحدة أو مخالفات مرتبطة ببعضها ومجازاتهم أمام المحكمة التي وقعت في دائرة اختصاصها المخالفة أو المخالفات المذكورة . فإذا تعذر تعيين المحكمة ، عينها رئيس مجلس الدولة بقرار منه (مادة ١٨) .

(ج) في حالة التعدد مع الاختلاف المكاني . بأن كان بعض الموظفين المخطئين يعملون في الاسكندرية ، وبعضهم في القاهرة مثلا ، وإذا تعذر تحديد المحكمة المختصة وفقا للقواعد السابقة ، فإن المحكمة الادارية العليا في حكمها الصادر في ٢٣/٢/١٩٦٣ (س ٨ - ص ٣٨٧) تقرر أنه في ضوء الحكم التي أملت تخصيص محكمة تأديبية للعاملين بالاسكندرية والأماكن المحيطة بها ، بتقريب القضاء من العاملين حسب مقر أعمالهم ، فإذا تعدد الموظفون التابعون لوزارة واحدة المتهمون بارتكاب مخالفة واحدة ، أو مخالفات مرتبطة ببعضها ، ولكن يقع مقر وظيفة البعض في دائرة محكمة الاسكندرية ، فازاء عدم وجود نص ، تستعار القاعدة التي نصت عليها المادة ٥ فقرة أولى من قانون المرافعات في حالة تعدد المدعى عليهم مع اختلاف مواطنهم ، وهي جواز اختصاصهم جميعا أمام محكمة واحدة ، وجعل الخيار في ذلك للمدعى ، وهو في الدعوى التأديبية النيابة الادارية ، على اعتبار أن هذه القاعدة هي الأكثر ملاءمة في هذا المجال . وقررت المحكمة الادارية العليا أن ثمة

فارقا بين هذه الحالة وما ورد النص عليه في المادة ٢٤ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ ، لأن هذه المادة نصت على الجهة أو الوزارة التي وقعت فيها المخالفة ، فقصدت بالتالى اتصال المخالفة موضوعيا بالجهة أو الوزارة ، ولم تقصد المكان الذى وقعت فيه المخالفة (١) .

(د) ذكرنا فيما سبق قواعد الاختصاص بالنسبة لما يقع من العامل المعار أو المنتدب ، ومن ثم فأننا نحيل الى ما سبق ايراده بهذا الخصوص .

(هـ) العبرة في الاختصاص بدرجة الموظف عند التأديب ، وبالجهة التى ارتكب فيها المخالفة ، لا بالجهة التى يتبعها عند المحاكمة ، اللهم الا اذا كانت الجهة التى يعمل بها الموظف وقت المحاكمة قد حلت محل الجهة التى وقعت فيها المخالفة .

(و) الموظف الذى يمتنع عن تنفيذ قرار النقل يعاقب أمام المحكمة المختصة بتأديب العاملين في الجهة المنقول اليها ، لأنه يصدر قرار النقل تنقطع صلة الموظف بالوزارة القديمة ويصبح تابعا للوزارة الجديدة . وقد سبق أن أوردنا قضاء المحكمة الادارية العليا في هذا الخصوص ومنه حكمها الصادر في ١٥ فبراير سنة ١٩٥٨ .

٢ - § طبيعة اختصاص المحاكم التأديبية

تمارس المحاكم التأديبية نوعين من الاختصاصات في صدد تأديب الموظفين : اختصاصا يتعلق بتوقيع العقوبة المناسبة ، واختصاصا يتعلق ببعض الأمور المتفرعة عن التأديب بمعنى الفنى . ويمكن أن نطلق على النوع الأول من الاختصاصات ، الاختصاص القضائى ، وعلى النوع الثانى الاختصاص الولائى . وفيما يلى نعرض لنوعى الاختصاص .

(١) ومع ذلك فان حكم المادة ٢٤ و ٢٥ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ قد يحسم الموضوع ، وذلك اذا اشترك اكثر من موظف في ارتكاب مخالفة مقرها في الاسكندرية او في القاهرة ، وكذلك اذا اشترك معهم موظف من الدرجة الثانية وما يعلوها ، اذ تحدد المحكمة ونقبا لما نص عليه في المادتين ٢٤ و ٢٥ .

اولا : الاختصاص القضائي للمحاكم التأديبية

وبمقتضى هذا النوع من الاختصاص تملك المحاكم التأديبية توقيع مختلف العقوبات التأديبية لا سيما تلك التى لا يملك توقيعها الرؤساء الاداريون . ويلاحظ فى هذا الصدد أن المشرع قد غاير فى طبيعة هذا الاختصاص بين العاملين الحكوميين وبين العاملين فى القطاع العام : فبالنسبة للعاملين من النوع الأول ، تصدر المحكمة التأديبية المختصة الحكم التأديبى ابتداء ، فهى لا تعقب على القرارات التأديبية الصادرة من الرؤساء الاداريين الذين يملكون سلطة التأديب على النحو السابق . فى حين أنها بالنسبة للعاملين فى القطاع العام ، توقع العقوبة التأديبية مباشرة فى بعض الحالات ، وتعقب على قرارات الرؤساء الاداريين فى حالات أخرى .

اولا - بالنسبة للخاضعين للقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ :

وهم فريقان :

(أ) شاغلو الوظائف العليا : وقد أصبح من اختصاص « السلطة المختصة » وفقا للقانون الجديد أن توقع عليهم عقوبتى : التنبيه واللوم . أما عقوبتا الاحالة الى المعاش والفصل من الخدمة ، فلا توقعهما الا المحكمة التأديبية المختصة .

(ب) العاملون غير شاغلي الوظائف العليا : وهم يخضعون للاختصاص التأديبى لرؤسائهم ، وللمحاكم التأديبية كما أوضحنا فيما سلف . وإذا كان الرؤساء يملكون توقيع عقوبات محددة ، فإن المحاكم التأديبية تملك توقيع « أى من الجزاءات المنصوص عليها فى المادة ٨٠ » من قانون العاملين المدنيين الجديد .

ومعنى ذلك أن الرئيس الادارى اذا قدر أن العقاب الذى يستحقه الموظف يجاوز ما يدخل فى سلطته ، فإن ذلك لا يقيد المحكمة التأديبية المختصة ، لأنها تملك الحكم بالبراءة ، فيكون فى وسعها اختيار ما تشاء

من العقوبات التأديبية المقررة • والملاحظ عملاً أن كثيراً من الأحكام الصادرة من المحاكم التأديبية تتضمن عقوبات تأديبية مما يدخل في اختصاص الرئيس الإداري • ولهذا فأننا نفضل أن يستعمل الرئيس الإداري سلطته في التأديب ، فلا يلجأ إلى المحكمة التأديبية إلا بالنسبة للجرائم التأديبية الخطيرة (١) •

وكما ذكرنا فيما سلف ، فإن الرئيس الإداري إذا استعمل سلطته في التأديب ، فإنه لا يملك أن يحيل الموظف إلى المحاكمة التأديبية عن ذات التهمة مرة أخرى ، لأن ذلك يعتبر من قبيل معاقبة الموظف مرتين عن ذات الفعل • كما أنه لا يستطيع أن يسحب القرار التأديبي وأن يحيل إلى المحكمة التأديبية ، لأنه بمجرد توقيع العقاب وفقاً للأوضاع القانونية المقررة ، يستنفد الرئيس الإداري سلطته • وهو يستطيع أن يسحب القرار التأديبي حتى لو كان سليماً ، لتخفيف العقاب أو لالغاءه لا لتشيده ، على التفصيل السابق •

ولكل من الوزير والمحافظ ورئيس مجلس إدارة الهيئة العامة المختص — كما رأينا تفصيلاً فيما سبق — حق التعقيب على القرار الصادر من الرئيس الإداري المختص بالتخفيف أو التشديد • وله إذا ما ألغى القرار أن يحيل العامل إلى المحكمة التأديبية ، وذلك خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إبلاغه بالقرار التأديبي • وقد سبق أن درسنا هذه الأحكام تفصيلاً •

(ج) العاملون الذين تركوا الخدمة ، وهم فئتان :

— فريق بدى التحقيق معهم قبل انتهاء مدة الخدمة : وهؤلاء تستمر محاكمتهم أمام المحكمة التأديبية المختصة •

— وفريق ترك الخدمة ثم اكتشفت المخالفة بعد ذلك : وبالنسبة إليهم يجوز إقامة الدعوى التأديبية ضد من ترك الخدمة إذا ظهر بعد

(١) لا سيما وأن المشرع قد زاد في قائمة العقوبات التي يملكها الرئيس الإداري المختص كما ذكرنا فيما سلف •

ترك الخدمة أنه قد ارتكب مخالفة مالية يترتب عليها خياع حق من حقوق الخزائنة ، ولو لم يكن قد بدىء في التحقيق معه قبل انتهاء الخدمة ، وذلك لمدة خمس سنوات من تاريخ انتهائها . فالسلطة التأديبية في هذه الحالة محصورة في المحاكم التأديبية ، لأن الرئيس الإداري فقد سلطته الرئاسية بالنسبة الى من ترك الخدمة . ولقد أوردنا فيما سلف : العقوبات التأديبية التي تملك المحاكم التأديبية توقيعها بالنسبة الى هذا الفريق من العاملين .

ثانيا - بالنسبة الى العاملين بالقطاع العام :

وهؤلاء اما أن توقع عليهم المحاكم التأديبية العقوبات التأديبية ابتداء ، واما أن تعقب على العقوبات التأديبية التي توقع عليهم من جهات أخرى على النحو الذي أوضحناه آنفا .

ثالثا - بالنسبة الى موظفي الجمعيات والهيئات الخاصة التي يصدر بتحديد ما قرار من رئيس الجمهورية :

(ممن تجاوز مرتباتهم خمسة عشر جنيها شهريا) :

وتوقع بالنسبة اليهم المحكمة التأديبية المختصة عقوبات : الانذار ، والخضم من المرتب لمدة لا تجاوز شهرين ، وخفض المرتب ، وتزويل الوظيفة والعزل من الوظيفة مع حفظ الحق في المعاش أو المكافأة أو مع الحرمان من كل أو بعض المعاش أو المكافأة وذلك في حدود الربع (مادة ١٩ من قانون مجلس الدولة الجديد) .

رابعا - بالنسبة الى أعضاء مجالس ادارة التشكيلات النقابية المشكلة طبقا لقانون العمل وأعضاء مجالس الادارة المنتخبين طبقا لأحكام القانون رقم ١٤١ لسنة ١٩٦٣ :

هذا الصنف من العاملين يخضع لذات الأحكام العامة التي يخضع لها نظيره الذي لا يتمتع بهذه الصفة . ولكن رغبة من المشرع في وضع

حماية اضافية بالنسبة اليهم ، وحتى لا يتخذ التأديب سلاحا بشهر في وجههم لتمطيل وظائفهم النقابية أو القيادية التمثيلية ، فان المشرع قد ميزهم بأحكام استثنائية في مجال التأديب : فهم يخضعون للاختصاص التأديبي للمحاكم التأديبية حتى ولو كانوا يعملون في مشروعات خاصة ، وبغض النظر عن المرتب الذي يتقاضونه ، والذي هو معيار اختصاص المحاكم التأديبية كما أوضحنا فيما سلف . وبهذا المعنى تقول المحكمة الادارية العليا في حكمها الصادر في ٢٢ يونيو سنة ١٩٦٨ (س ١٣ ، ص ١٠٩١) « ان القانون رقم ١٤٢ لسنة ١٩٦٢ قد أضاف الى المادة ١ من القانون رقم ١٩ لسنة ١٩٥٩ بندا رابعا يشمل أعضاء مجالس الادارات في التشكيلات النقابية المشكلة طبقا لقانون العمل ، وأعضاء مجالس الادارة المنتخبين طبقا لأحكام القانون رقم ١٤١ لسنة ١٩٦٣ . ولهذا فان ولاية المحكمة التأديبية المنصوص عليها في المادة ٥ من القانون رقم ١٩ لسنة ١٩٥٩ في التأديب تبسط كاملة على هؤلاء الأعضاء ، شأنهم في ذلك شأن العاملين المنصوص عليهم في البنود الأولى من المادة الأولى من القانون المذكور . وأما نص الفقرة الثانية المضافة الى المادة الثانية من القانون رقم ١٩ لسنة ١٩٥٩ بالقانون رقم ١٤٢ لسنة ١٩٦٣ بحظر وقف أحد الأعضاء المشار اليهم في البند ٤ من المادة الأولى أو توقيع عقوبة الفصل عليه الا بناء على حكم من المحكمة التأديبية فلا يعنى أن ولاية المحكمة التأديبية تقتصر على وقف هؤلاء الأعضاء وتوقيع عقوبة الفصل عليهم ، بحيث تتجسر هذه الولاية اذا ما رأت أن ما ارتكبه العضو لا يستأهل جزاء الفصل ، بأن كان ما ارتكبه يستأهل ايقاع جزاء آخر غير الفصل ، ذلك أن ما عنته الفقرة الثانية من المادة الثانية المشار اليها ، هو تقرير ولاية المحكمة التأديبية على أعضاء التشكيلات النقابية ، وأعضاء مجالس الادارة المنتخبين بالنسبة للموقف . وتوقيع جزاء الفصل انما تبسط على أعضاء هذه التشكيلات جميعهم ، بغض النظر عن المرتب الذي يتقاضاه العضو ، وذلك استثناء من حكم الفقرة الأولى من المادة التي تنص على أن يحدد بقرار من مجلس ادارة المؤسسة أو الهيئة أو الشركة أو ممن يتولى الادارة فيها حسب (م ٣٤ - قضاء التأديب)

الأحوال من يختص بتوقيع الجزاءات على الموظفين المشار اليهم في المادة السابقة الذين لا تجاوز مرتباتهم خمسة عشر جنيها شهريا . وهذه الصياغة تدل دلالة واضحة على أن هذا الحظر لم يرد به أن يتمخض قييدا على ولاية المحكمة التأديبية ، وإنما قصد به أن يتوجه الى صاحب العمل ، بحيث لا يملك أيقاع جزائي الفصل والوقف بأفراد هذه الفئات . ويترتب على ذلك أنه اذا ما قدرت المحكمة التأديبية أن ما اقترفه العامل المقدم الى المحاكمة من ذنب يستحق أن يجزى بجزاء أخف من الفصل ، كان لها أن تنزل به أحد الجزاءات الأخرى المنصوص عليها في المادة ٦ من القانون رقم ١٩ لسنة ١٩٥٩ . ولا يجوز لها أن تتسلب من ولايتها التأديبية بالنسبة الى أعضاء هذه التشكيلات النقابية بعد أن اتصلت بالدعوى التأديبية ، على اعتبار أن هذه الولاية لا ينبغي أن تنحصر بالنسبة الى جزاءات أخف وقرا مما خولها القانون ايقاعه : وخاصة اذا كان القضاء بها مما يتسع فيه مجال النظر والتقدير (١) » .

ثانيا - الاختصاص الولائي للمحاكم التأديبية

بالإضافة الى الاختصاص الأصلي للمحاكم التأديبية بتوقيع العقوبات التأديبية التي تدخل في اختصاصها على النحو السابق . خولها المشرع اختصاصا تبعيا في موضوعين يتصلان بالتأديب بأقرب صلة ، وهما : وقف العاملين أو مد وقفهم ، والنظر في وقف جزء من مرتب العامل . ولقد سبق لنا الإشارة الى هذين الموضوعين في موضع آخر من هذا المؤلف . ونوجز فيما يلي القول فيهما ، بخصوص الموضوع الذي نعالجه .

(١) وتمزرت المحكمة الادارية العليا في الموضوع ان الطعن بالتزوير ضد رب العمل لا يعتبر اعتداء شخصا عليه ، مما يخوله نسخ عقد العمل .

أولا - وقف العامل عن عمله :

خول المشرع الوزير والمحافظ ورئيس مجلس إدارة الهيئة • كل في دائرة اختصاصه ، أن يوقف العامل عن عمله احتياطيا لمدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر اذا اقتضت مصلحة التحقيق ذلك (١) •

ولا يجوز مد هذه المدة الا بقرار من المحكمة التأديبية المختصة ، وللمدة التي تحددها على النحو الذي سبق شرحه • ومعنى هذا أن اختصاص المحاكم التأديبية انما يجيء في أعقاب ممارسة السلطات الرئاسية لحقها في الوقف ، فهي لا تمارس هذا الاختصاص ابتداء •

هذا عن العاملين الحكوميين :

أما بالنسبة للعاملين في القطاع العام ، فان المادة ٨٦ من القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ (ويقابلها المادة ٥٧ من القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٧١ والمادة ٦٨ من لائحة العاملين بالقطاع العام الملغاة) تخول رئيس مجلس الإدارة حق وقف العامل احتياطيا لذات المدة السابقة ، وتجعل ما زاد عنها من اختصاص المحكمة التأديبية المختصة •

ومع ذلك فان المادتين ٨٦ من القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ (٢) ، وقد استثنيت من الحكم السابق ، أعضاء مجالس إدارة التشكيلات النقابية ، وأعضاء مجالس الإدارة المنتخبين ، وجعلت وقفهم عن العمل « بقرار من السلطة القضائية المختصة » ، على أن يسرى في شأنهم الأحكام الخاصة بمدة الوقف عن العمل وما يترتب عليه من آثار ، وما يتبع نحو صرف الأجر •

(١) المادة ٨٣ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ • وتقابلها المادة ٦٠ من القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ والمادة ٦٤ من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ •

(٢) تقابلها المادة ٥٢ من القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٧١ والمادة ٦٣ من لائحة العاملين بالقطاع العام •

ثانيا — النظر في إيقاف جزء من مرتب العامل :

رأينا فيما سلف أن المشرع — حماية للعامل ولأسرته ، ومراعاة لأن المرتب يمثل الدخل الوحيد بالنسبة الى معظم العاملين — قد استحدث تغييرا جذريا منذ سنة ١٩٦٤ ، بمقتضاه حوى المشرع نصف مرتب العاملين من جميع الفئات في حالة وقف العامل عن عمله ، وترك مضير النصف الآخر للمحكمة التأديبية : بحيث يتعين أن يعرض الأمر عليها في ميعاد عشرة أيام . بل ان المشرع في قانون العاملين الجديد ، قد وضع للمحكمة حدا أقصى قدره عشرون يوما لتبت في مصير نصف المرتب الموقوف ، والا صرف للعامل الموقوف أجره كاملا بالرغم من وقفه عن العمل .

واختصاص المحكمة التأديبية بالنظر في صرف النصف الموقوف صرفه من مرتب العامل الموقوف عن عمله احتياطيا ، اذا ما تقرر وقف جزء من راتبه ، هو — كما تقول المحكمة الادارية العليا في حكمها الصادر في ١٧ فبراير سنة ١٩٦٨ س ١٣ ، ص ٥١٤ — « متفرع عن اختصاصها بمحاكمته تأديبيا . فاذا لم تكن مختصة أصلا بمحاكمته ، انتفى اختصاصها بتقرير صرف أو عدم صرف ما أوقف صرفه من مرتبه ، ويكون الاختصاص بذلك للجهة المختصة بتأديبه » . وعلى هذا الأساس فان المحكمة التأديبية تعتبر الجهة ذات الاختصاص الاصيل فيما يتصل بالنظر في وقف جزء من مرتب الموظف الموقوف . ولهذا فقد اطردت جهة الفتوى بمجلس الدولة على أن وقف صرف نصف مرتب أحد العاملين — كله أو بعضه — مرهون بتوافر شروط ثلاثة هي : (أ) أن يصدر قرار بوقفه عن العمل من الجهة المختصة . (ب) أن يحال الى المحكمة التأديبية . (ج) أن يعرض أمر صرف نصف مرتبه الموقوف على المحكمة التأديبية خلال عشرة أيام من تاريخ الوقف .

فاذا تخلف أحد هذه الشروط ، بصرف للعامل الموقوف مرتبه كاملا . ويتحقق ذلك في الفروض الآتية :

- (أ) إذا أحيل العامل المخطئ الى المحكمة التأديبية دون أن يصدر قرار بوقفه عن العمل .
- (ب) إذا صدر قرار بوقفه عن العمل دون أن يحال الى المحكمة التأديبية المختصة .
- (ج) إذا لم تتخذ اجراءات عرض أمر العامل الموقوف على المحكمة التأديبية لتقرير صرف النصف الباقي من المرتب أو عدم صرفه خلال عشرة أيام من تاريخ انوقف (١) .

ثالثا : لا اختصاص للمحاكم التأديبية في مجال التعويضات المدنية

ان المسئولية التأديبية للعاملين ، ترتبط — كما أوضحنا في مكان آخر من هذا المؤلف — بأنواع أخرى من المسئولية - يعنينا منها هنا ، المسئولية المدنية . فإذا ترتب على الخطأ التأديبي للموظف آثار ضاره بالنسبة الى الدولة أو المواطنين ، فانه مسئول عن تعويض هذا الضرر بعض النظر عن العقاب التأديبي أو الجنائي الذي يوقع عليه بسبب الخطأ الثابت قبله . ولم يخول المشرع المحاكم التأديبية اختصاصا بالنظر في مدى الأضرار التي تترتب على الخطأ التأديبي ، ولا في تقدير ما يناسبها من تعويض . فهي محاكم لتوقيع العقوبات التأديبية فحسب . وإذا خرجت عن هذا الاختصاص ، وقضت بالزام العامل بدفع مبالغ معينة كتعويض عن الأضرار المترتبة على الخطأ الثابت في حقه ، فان حكمها لا حجية له . وعلى الادارة أن ترتب على الحكم التأديبي بالادانة نتائج من الناحية المالية ، وأن تسلك للحصول على حقوقها المالية ، السبيل القانوني المقرر ، مع مراعاة فكرة الخطأ الشخصي والمصلحة التي أشرنا اليها فيما سلف .

(١) راجع فتاوى المجلس الصادر في ١٠/١١/١٩٦٤ ، وفي ١٧/١١/١٩٦٤ وفي ٢٧/١٢/١٩٦٤ . مشار إليها في مؤلف الاستاذين عبد الحليم مرسي ، ومصطفى حسن الاسحاقى ، المرجع السابق ، ص ٥١٠ .

ويبدو النفاوت هنا واضحا بين مسلك المشرع في مجال قانون العقوبات ، وموقفه في المجال التأديبي . فهو قد اجاز الادعاء بالحق المدني امام المحاكم الجنائية ، سواء بالنسبة الى الادارة أو الافراد . ولكنه لم ينبع ذات الخطه امام المحاكم التأديبية . ومن ثم فاذا كان الخطأ موحنا لجريمة جنائية ، وقدم الموظف بسببها للمحاكمة الجنائية ، فانه من الممكن مقاضاته عن الاضرار المدنية أمام المحكمة الجنائية . أما اذا لم تحرك قبله الا المسؤولية التأديبية ، فانه لا يمكن اثاره هذه المسؤولية امام المحاكم التأديبية . وربما كان من المناسب منح المحكمة هذا الحق ، ما دامت سوف تنتظر في الخطأ التأديبي ، حتى تصفى المنازعة مرة واحدة ، أمام جهة قضائية واحدة ، تدعيما لاستقرار الموظف ، وتصفية النزاع في فترة قصيرة ، لا سيما وأن المسؤولية المدنية أدخل على عمل القضاء من التأديب .

واذا أشار الحكم التأديبي الى المسؤولية المدنية في أسبابه ، فان ذلك يكون من قبيل تنبيه الادارة الى ما يستحسن عمله ، شأنه في ذلك شأن الإشارة على الادارة ببعض الاجراءات الادارية التي يستحسن اتخاذها بجوار العقوبة التأديبية ، تدعيما للنظام في لرفق مستقبلا على النحو الذي أوضحناه فيما سلف .

الفرع الثالث

بعض المبادئ التي قررتها المحكمة الادارية العليا

في خصوص المحاكمة التأديبية

١ — متى اتصلت الدعوى التأديبية بالمحكمة ، تعين عليها الاستمرار في نظرها ، ولا تملك الجهة الادارية اثناء نظر الدعوى التأديبية أن تتخذ في موضوعها أى قرار من شأنه سلب ولاية المحكمة التأديبية . واذا تصرفت الجهة الادارية في الاتهام المسند الى الموظف بعد احواله للمحكمة التأديبية ، فان تصرفها ينطوى على غضب لسلطة.

المحكمة ينحدر بالقرار الى مرتبة العدم (١٥/٥/١٩٧١ ، مجموعة المبادئ ، ص ٤٠٣٠) .

٢ — يندرج تحت المبدأ السابق ، أن الادارة لا تستطيع ، بعد احالة العمال الى المحكمة التأديبية أن تتنازل عن محاكمة الموظف ، فمثل هذا التصرف لا يرتب أثراً قانونياً ، وتظل الدعوى قائمة ومطروحة على المحكمة حتى تصدر حكمها فيها (٢٧/١/١٩٧٣ ، ذات المجموعة ، ص ٤٠٣٠) .

٣ — ما دامت الدعوى التأديبية منظورة أمام المحكمة ، ونم يصدر فيها حكم نهائي ، فانه يتمتع على الجهة الادارية أن توقع عقوبة على العمال للمحكمة التأديبية عن الأفعال المطروحة أمام المحكمة (١٥/١/١٩٧٧ ، المجموعة ، ص ٤٠٣١) .

٤ — يجوز للمحكمة التأديبية أن تضيف على وقائع الدعوى وصفها القانوني الصحيح ما دام هذا الوصف مؤسسا على الوقائع التي شملها التحقيق ، وتناولها الدفاع ، على أن تخطر المتهم بما تجريه من تعديل في هذا الشأن اذا كان من شأنه التأثير في دفاعه (١٨/١١/١٩٦٧ ، المجموعة ، ص ٤٠٣١) .

٥ — تنقيد المحكمة بالمخالفات الواردة في قرار الاتهام ، ولكنها لا تنقيد بالوصف القانوني الذي تسبغه النيابة الادارية على الوقائع التي وردت في القرار المذكور ، بل عليها أن تمحص الوقائع المطروحة عليها بجميع كيوفها وأوصافها ، وأن تنزل حكم القانون . (٢٥/١١/١٩٦٧ ، المجموعة ، ص ٤٠٣١) .

٦ — لا تنقيد المحكمة التأديبية بالوصف الذي تسبغه النيابة الادارية على الوقائع المسندة الى الموظف ، وليس من شأن هذا الوصف أن يمنح المحكمة من تعديله متى رأت أن ترد تلك الوقائع بعد تصحيحها الى الوصف الذي ترى أنه الوصف القانوني السليم ، وذلك بشرط أن

تكون الوقائع المبينة بأمر الاحالة ، والتي كانت مطروحة أمام المحكمة ،
حتى بذاتها التي اتخذت أساسا للوصف الجديد ، (١٩٦٦/٢/٢٦) .
المجموعة ، ص ٤٠٣٢) .

٧ - إذا عدلت المحكمة وصف الاتهام المنسوب الى المعامل .
بما فيه صالحه : وبما لا يتضمن اخلاا بحقه في الدفاع ، فان المحكمة
لا تلتزم في مثل هذه الحالة بتبنيها أو بتبني المدافع عنه الى ما أقرته
من تعديل في الوصف « نتيجة استبعاد أحد عناصر التهمة التي أقيمت
بها الدعوى التأديبية » (١٩٦٦/٢/٢٦) ، المجموعة ، ص ٤٠٣٢) .

٨ - إذا كان قرار النيابة الادارية ، قد جاء في شأن تحديد
المخالفات المنسوبة الى الطاعن ووصفها غير متفق مع ما أسفر عنه
التحقيق والفحص ، الا أن ذلك ليس من شأنه أن يشوب اجراءات
المحاكمة التأديبية بما يبطلها ويبطل الحكم الصادر فيها . « أما ثبوت
هذه المخالفات أو عدم ثبوتها : وضحة أو عدم صحة وصفها ، فهي
مسائل تتعلق بموضوع المحاكمة التأديبية ، وتفصل فيها المحكمة
حينما يؤدى اليها اقتناعها » (١٩٦٦/٢/٢٦) ، المجموعة ،
ص ٤٠٣٢) .

٩ - قرار المحكمة التأديبية باعادة الدعوى الى النيابة الادارية
لاستيفاء بعض البيانات لا يتضمن ابداء للرأى في القضية من شأنه أن
يجعلها غير صالحة لنظرها . ولا يعدو أن يكون اجراء من اجراءات
التحقيق الذي استكملته المحكمة بعد ذلك بسفاح أقوال الطاعن ومناقشته
فيما نسب اليه ، وتكليفه بتقديم ما قد يكون لديه من مستندات وأوجه
دفاع (١٩٦٧/١١/١٨) ، المجموعة ، ص ٤٠٣٣) .

١٠ - للمحكمة سلطة تقدير أدلة الاثبات ، ومنها الالتجاء الى
الخبرة ، ومن ثم يكون للمحكمة التأديبية أن ترفض الطلب المقدم اليها
بتدب خبير إذا اقتنعت بعدم جدواه (١٩٦٧/١١/٢٥) ، المجموعة ،
ص ٤٠٣٣) .

١١ - لا يعيب الحكم المطعون فيه مجرد استعارته وصفا جنائيا للفعل المنسوب الى الطاعن ، ما دامت المحكمة قد أقامت ادانته على أساس رد هذا الفعل الى الاخلال بواجبات الوظيفة والخروج على مقتضياتها ، وقدرت الجزاء بما يتناسب مع جسامة هذا الفعل « ذلك أنها وصفت ما وقع منه بالانحراف عن الخلق القويم وحسن السمعة وهو وصف سليم لا غبار عليه » (١٩٦٧/٤/١٨ ، المجموعة : ص ٤٠٣٤) .

١٢ - لا الزام على المحكمة التأديبية بأن تتعقب دفاع الموظف في وقائمه وجزئياته للرد على كل منها ، ما دامت قد أبرزت اجمالا المحجج التي كونت منها عقيدتها . (١٩٦٧/١/٢٨ ، المجموعة : ص ٤٠٣٤) .

١٣ - ليس للمحكمة الادارية العليا أن تعقب على المحكمة التأديبية ، اذا ما قامت هذه المحكمة باستخلاص النتيجة التي انتهت اليها من أصول نتيجتها ماديا وقانونيا : وتكييفها تكييفا سليما ، وكانت هذه النتيجة تبرر اقتناعها الذي بنت عليه قضاءها . ولا يجوز للطاعن أن يحاول اعادة الجدل في تقدير أدلة الدعوى ووزنها أمام المحكمة الادارية العليا . (١٩٦٧/٤/٨ ، المجموعة ، ص ٤٠٣٤) .

١٤ - اشارة المحكمة التأديبية في أسباب حكمها الى أنه لم يترتب على المخالفة المنسوبة الى الموظف اضرار بالخزانة العامة ، لا ينفي عن المخالفة حتما طبيعتها المادية ، وليس من شأنه تغيير وصف التهمة . (١٩٦٧/١/٢٨ ، المجموعة ، ص ٤٠٣٥) .

١٥ - قضت المحكمة التأديبية بعدم جواز نظر الدعوى لسابقة الفصل فيها . ثبت أن هذا الحكم قد شابته البطالان لعدم اختصاص

المحكمة ينظر الدعوى • ألغته المحكمة الادارية العليا ، وقضت
بإعادة الدعوى الى المحكمة التأديبية لنظرها أمام دائرة أخرى •
(ز ١٩٧٤/٦/٢٩ ، المجموعة ، ص ٤٠٣٥) •

١٦ - يجب الحكم بانقضاء الدعوى التأديبية اذا توفى العامل
أثناء المحاكمة التأديبية ، سواء أكان ذلك أمام المحكمة التأديبية أم أمام
المحكمة الادارية العليا امتداء بما تقتضيه المادة ١٤ من قانون
الاجراءات الجنائية ، باعتبار أن الوفاة قد حدثت قبل الفصل نهائيا
فيما نسب الى العامل • (١٩٧٩/١٢/١٥ ، المجموعة ، ص ٤٠٣٦) •

الباب الرابع

الاجراءات التأديبية

ونتناول الاجراءات هنا بالمعنى الضيق ، ونقصد بها الخطوات المنظمة التي يتعين اتباعها للتحقق من ارتكاب العامل للخطأ المنسوب اليه تمهيدا لتوقيع العقوبة التأديبية المناسبة عليه . ولما كنا قد درسنا الأحكام التفصيلية الخاصة بالجريمة التأديبية ، وبالعقوبة التأديبية ، وبالسطة المختصة بالتأديب ، فإننا سوف نستبعد كل ما يتصل بهذه الموضوعات من هذا الباب . مع التسليم بأن بعض الباحث التي سبق التعرض لها ، يمكن أن تندرج تحت مدلول الاجراءات . حتى بمعناها الضيق . ولكن الخطة التي سرنا عليها في هذا المؤلف ، والتي تستهدف التوفيق على قدر الامكان بين النظرية والتطبيق ، قد أملت علينا معالجة بعض موضوعات الاجراءات تحت أحد الأبواب الثلاثة السابقة ، لا سيما باب العقوبات التأديبية وما قد يحتل بها من الاجراءات المؤلة التي تتخذها الادارة حيال الموظف لصالح التحقيق ، دون أن تندرج في نطاق العقوبات التأديبية على التفصيل السابق . وميزة هذه الخطة أن تركز الدراسة على الاجراءات بمعناها الدقيق ، فلا تضطر الى معالجة موضوعات فرعية بمناسبة الاجراءات التأديبية .

وموضوع الاجراءات التأديبية بالذات ، من أهم الموضوعات التي عنى بها المؤلفون الذين أشرنا اليهم فيما سلف ، لأنها من أكثر الجوانب التي يتعرض لها القضاء في أحكامه ، ونظرا لطابعها العملي الملموس . وإذا كانت الاجراءات التأديبية تمر بمراحل محددة ، تبدأ

بالتحقيق ، وتنتهى بصدر قرار أو حكم فى موضوع الاتهام (١) ،
فاننا نرى أن ندرسها على النحو التالى : أولا : الخصائص العامة
للإجراءات التأديبية . ثانيا : الاتهام ، ويندرج تحته كل ما يسبق
إحالة المتهم إلى المحاكمة التأديبية . ثالثا : المحاكمة التأديبية .

الفصل الأول

الخصائص العامة للإجراءات التأديبية

وندرس نحت هذا الفصل موضوعين أساسيين هما : أولا : غلبة منطق الضمان على التنظيم المتعلق بالأجراءات التأديبية • ثانيا : نقص النصوص المنظمة لأجراءات التأديب وما يترتب على ذلك من نتائج •

المطلب الأول

الاحراءات التأديبية ومنطق الضمان

١ - لقد ذكرنا فيما سبق ، أن المبادئ التى تحكم تأديب العاملين تتعدد بين اعتبارين كلاهما جدير بالرعاية : هما منطق الضمان والرعاية بالنسبة للموظف ، ومقتضى فاعلية العمل الإدارى . وإذا كنا نجد لدى هذين الاعتبارين فى جميع الأحكام التى تقوم عليها نظرية التأديب ، فإن الغلبة لمنطق الضمان واضحة تماما فى مجال الاجراءات . ولقد أكد هذا المعنى الفقه الوطنى والأجنبى فى المؤلفات التى صدرت

(١) جاء في حكم محكمة القضاء الإداري الصادر في ٢٣ مارس سنة ١٩٥٥ (س ٩ - ص ٣٦٢) بهذا المعنى قولها : « أن إجراءات التاديب التي نص عليها القانون تنقسم إلى ثلاث مراحل : أولها مرحلة التحقيق ، وثانيها مرحلة الإحالة على المحاكمة التأديبية ، وثالثها مرحلة المحاكمة التأديبية نفسها : وصدر القرار التأديبي » . وبلا حظ أن هذا الحكم صدر قبل إنشاء القضاء التأديبي ، حين كانت المجالس التأديبية هي صاحبة الاختصاص بالتأديب . وهو - لاوم أن المجالس التأديبية تصدر قرارات لا أحكام .

في موضوع التأديب وهي عديدة (١) . كما أن القضاء الإداري المصري حرص على أن يبرز ذات المعنى في أوائل الأحكام التي أصدرها غداة انشائه . وبهذا المعنى تقول محكمة القضاء الإداري في حكمها الصادر في ١٢ أبريل سنة ١٩٥١ (س ٥ ص ٨٥٢) « انه وإن كانت نصوص القوانين الخاصة بالتأديب لا تشمل على أحكام تفصيلية لسير الدعاوى التأديبية ونظام المحاكمات ، والشرائط التي تتوافر في الهيئات التي تتولى الفصل ، إلا أنه ليس معنى ذلك أن الأمر يجري فيها بغير أصول وضوابط ، بل يجب استلزام هذه الضوابط وتقريرها في كنف قاعدة أساسية كلية ، تصدر عنها وتستقي منها الجزئيات والتفاصيل ، وهي تحقيق الضمان ، وتوفير الاطمئنان لنوى الشأن » .

وما تزال المحكمة الإدارية العليا تردد ذات المعنى في أحكامها حتى الآن (٢) .

٢ - وترتيباً على ذلك فإن القضاء الإداري ، سواء في مصر أو فرنسا - كما سنرى تفصيلاً فيما بعد - يتشدد في مراقبة سلامة الإجراءات التأديبية ولا يتردد في إلغاء القرار أو الحكم التأديبي إذا

(١) راجع على سبيل المثال مطول بلانتي في الوظيفة العامة ، المرجع السابق ، ص ٣٠٧ (الجزء الأول) حيث يقرر أن ضمانات الإجراءات يستفيد منها جميع العاملين أياً كان وضعهم القانوني ، وأن هذه الضمانات قد امتد أثرها إلى خارج الوظيفة العامة بمعناها الفني .

"Les garanties qu'elle (La poursuite disciplinaire) comporte profitent - elles à tous les agents publics, quelle que soit leur position."

وفي ص ٣٠٨ يقول :

"Le régime juridique et les avantages particuliers de la poursuite disciplinaire ont amené son extension hors de l'administration, dans le droit professionnel, qui est aujourd'hui pénétré de règles du droit public."

(٢) راجع على سبيل المثال حكمها الصادر في ٢٧ فبراير سنة ١٩٦٠ (س ٥ ص ٤٩٤) حيث تؤكد في إلحاح قاطعة أن نصوص التأديب في مجموعها تستهدف توفير ضمانات سلامة التحقيق بغية اظهار الحقيقة .

ما استشعر أن العامل لم تتح له الفرصة المعقولة للدفاع عن وجهة نظره ، سواء نص القانون على ذلك أو لم ينص . ولهذا كانت معظم قواعد الاجراءات — كما سنرى بعد قليل — من صنع القضاء الادارى فى غالب الأحوال .

وإذا كنا قد انتقدنا اضافة الطابع القضائى على التأديب ، وفضلنا عليه الصبغة الادارية للأسباب التى سبق شرحها ، فإننا نرى أن الضمانة الحقيقية للموظف فى مجال التأديب تكمن فى سلامة الاجراءات، سواء فى مرحلة التحقيق ، أو فى مرحلة المحاكمة ، وأنه إذا ما توافرت هذه الضمانة على النحو الفعال ، فإنه لا خوف من الاحتفاظ بالصبغة الادارية للتأديب . على أننا نسلم فى نفس الوقت بأن وضع التأديب فى يد جهة قضائية من شأنه أن يوفر الضمانات الكاملة للعامل كما سنرى فيما بعد ، لا سيما فى الفترة التالية لسنة ١٩٥٨ ، وهو التاريخ الذى أنشئت فيه المحاكم التأديبية لأول مرة كما ذكرنا من قبل .

٣ — وإذا كانت الاجراءات عموماً — سواء فى مجال التأديب أو فى غيره من المجالات — تستهدف توفير الضمان والاطمئنان ، فإن المغالاة فيها قد تجيء بعكس المقصود منها ، فضلاً عن شل فاعلية الادارة ، ولهذا — مع اعترافنا بضرورة توفير القدر اللازم من الضمان فى جميع مراحل اجراءات التأديب — فإننا ننبه الى خطورة المغالاة فى هذا الصدد ، مما قد يؤدي الى الاضرار بالعمل أنفسهم . ولقد لمسنا فى العمل حالات صارخة فى هذا المجال فقد حدث أن اتهم عدد كبير من الموظفين ينتمون الى وزارات مختلفة بارتكاب بعض المخالفات المالية الجسيمة ، واستطال التحقيق سنوات طويلة ، نتيجة للمناورات التى يمكن أن يلجأ اليها المفرضون من خلال الثغرات التى لا بد وأن توجد فى كل تنظيم اجرائى بحكم الضرورة . وكان من بين من تناولهم التأديب أحد الموظفين فى الدرجة الرابعة ، وكان مشهوداً له بالمهارة فى عمله ، مما رشحه للترقية عدة مرات ، ومع ذلك لم يمكن اتمام تلك الترقية بسبب الاحالة الى المحاكمة التأديبية . وفى النهاية

عوقب هذا الموظف بالخصم من مرتبه بضعة أيام !! فضاعت عليه . جميع فرص الترقية خلال السنوات العشر التي استغرقها التأديب . وبلغ سن التقاعد وهو في الدرجة الرابعة ، وربط معاشه على أساس مرتب هذه الدرجة ، وكان من الممكن - لو وقعت عليه عقوبة أقسى مما وقع عليه فعلا في وقت مبكر - أن يصل في الترقية الى الدرجة الأولى !! ولعل القارئ أدرك معنى متقاربا من مقارنة تواريخ الأحكام الصادرة من المحكمة الادارية العليا في قضايا التأديب ، فالكثير منها يتناول أمورا نسبت الى الموظف منذ أكثر من عشر سنوات ! ومعنى ذلك أن الموظف المعاقب ظل ضحية اجراءات متتالية أمام رؤسائه ، ثم أمام النيابة الادارية ، ثم أمام المحكمة التأديبية ، ثم أمام المحكمة الادارية العليا !! مع ما يترتب على ذلك من آثار خطيرة بالنسبة للموظف ، وللادارة التي يعمل بها ، ولأسرته ... الخ . وهنا نجد أن الضمان قد أضر بالموظف نفسه ! وما يزال يرن في أذني نداء الموظف الذي أشرنا اليه فيما سبق ، حين استطللت الاجراءات ، وأصبح معلقا في مهب الريح : « عاقبوني ولو ظلما حتى يستقر وضعي !! » *

ولقد ذكرنا في مقدمة هذا المؤلف أن كثيرا من الرؤساء في الخارج يتهيمون تحريك اجراءات التأديب ضد الموظفين خشية الدخول في مقاهات الاجراءات ! وهم محقون في ذلك الى حد ما ، اذا كان توقيع عقوبة تأديبية معينة من شأنه أن يثير نزاعا يظل معلقا أمام القضاء أكثر من عشرة أعوام !! كيف يتعامل الرئيس مع مرعوسه في هذه الحالة ، وكيف ينصرف الموظف الى عمله هادئ النفس ، وهو مطالب بأن يتابع اجراءات التقاضي بما يستتبعه من اضياع الوقت والمال والجهد !

٤ - لقد أجمعت حكمة الأجيال على أن « العدالة البطيئة هي أشر أنواع الظلم ! » واذا كان هذا المعنى صادقا بالنسبة الى التقاضي عموما ، فانه أوضح ما يكون بالنسبة الى القضاء التأديبي بالنظر الى

الاعتبارات الكثيرة التي أشرنا الى بعضها فيما سبق . ولهذا فأنفسنا نرى ضرورة اعادة النظر في جميع اجراءاته بما يكفل السرعة والفاعلية ، ويحول دون استمرار النزاع سنوات طويلة . وربما كانت المجالس المشكلة من ممثلين للعمال وللادارة هي الصورة المثلى لاختصار الاجراءات مع توفير الطمأنينة للعاملين ، على أن يقتصر دور الرقابة القضائية على الجوانب القانونية الخالصة ، ومع تحديد مدد زمنية مناسبة لا يجوز أن تتخطاها اجراءات التأديب استقرارا لأوضاع العاملين ، وكفالة لسير العمل الادارى . وسوف نزيد هذا المعنى ايضا عند الدراسة التفصيلية للاجراءات فيما بعد .

المطلب الثاني

تصور النصوص في مجال الاجراءات

١ - ذكرنا فيما سلف أن التأديب كان في أول الأمر موضوعا اداريا خالصا ، وأنه كان متروكا لترخص السلطة الرئاسية تمارسه قبل العاملين وفقا لمقتضيات المصلحة العامة . فلما بدأ منطق الضمان يغزو المجالات التأديبية ، كان ذلك بفعل القضاء ، الذي فرض على الادارة - وهي تستعمل سلطة التأديب - أن تحترم بعض القواعد الاجرائية التي تملبها مقتضيات العدالة . واذا كان المشرع قد تدخل بعد ذلك ، سواء في فرنسا أو في مصر ، ونظم كثيرا من الجوانب الاجرائية للتأديب في القوانين واللوائح العديدة التي صدرت تباعا - والتي سوف نشير اليها تفصيلا في الفصلين التاليين - فإن القضاء ما يزال بكل ما في النصوص من نقص أو غموض ، لدرجة جعلت الفقه والقضاء في فرنسا يتحدث عن « المبادئ العامة للاجراءات التأديبية (١) » .

(١) راجع حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في ٢٣ مارس سنة ١٩٦٧ في قضية " Mast " .
وراجع مطول بلانتي السابق ، ص ٢١٧ و ٢١٨ حيث شرح تطور الوضع في فرنسا في هذا الخصوص .

"Les principes généraux de la procédure disciplinaire".

٢ - ولكن بالرغم من كل شيء ، فما تزال القاعدة في فرنسا وفي مصر ، هي تحرر الإجراءات التأديبية من القيود الشكيلة اذا لم يوجد نص صريح يلزم الادارة باتباع اجراء معين . وبهذا المعنى يقرر الأستاذ بلانتي في مطوله الذي سبقت الاشارة اليه (ص ٣١٧ ج ١) •

"L'exercice du pouvoir disciplinaire n'est pas assorti de plein droit de l'obligation de respecter certaines procédures, car, en principe, il n'y a pas de formalités sans texte."

وفي مصر ، بالرغم من وفرة النصوص التي تنظم كثيرا من جوانب التأديب ، وبالرغم من اضاء الصبغة القضائية على التأديب ، فان المحكمة الادارية العليا كثيرا ما تشير في أحكامها الى المبدأ السابق . ومن ذلك على سبيل المثال ، قولها في حكمها الصادر في ٢٧ نوفمبر سنة ١٩٦٥ (س ١١ ، ص ٦٩) ••• « لم تتضمن النصوص ما يوجب احالة التحقيق الى النيابة الادارية (١) ، ولا ما يوجب افراغه في شكل معين أو وضع مرسوم اذا ما تولته الجهة الادارية ذاتها أو بأجهزتها القانونية المختصة في ذلك ، كما لم ترتب جزاء البطالان على اغفال اجرائه على وجه خاص • وكل ما ينبغي هو - على حد تعبير هذه المحكمة العليا - أن يتم التحقيق في حدود الأصول العامة ، وبمراعاة الضمانات الأساسية التي تقوم عليها حكمته ، بأن تتوافر ضمانات السلامة والحيدة والاستقصاء لصالح الحقيقة ، وأن تكفل به حماية حق الدفاع للموظف تحقيقا للمعادلة • »

(١) يلاحظ مع ذلك تعديل يوليو سنة ١٩٨٢ الذي اخذ على قانون العاملين المدنيين بالدولة ، والذي استحدث المادة ٧٩ مكررا في قانون العاملين ، وبمقتضى هذه الاضافة أصبحت النيابة الادارية تختص دون غيرها بالتحقيق الإداري مع شاغلي الوظائف العليا (مدير عام فما فوقها) كما تختص دون غيرها بهذا التحقيق في المخالفات الناشئة عن ارتكاب الأعمال المحظورة الواردة بالبندين ٢ و ٤ من المادة ٧٧ من قانون العاملين المدنيين ، وقد سبق أن اشرنا الى هذا الحكم .

(م ٢٥ - قضاء التأديب)

واعمالا لهذه القواعد فان المحكمة الادارية العليا تهتم في مجال الاجراءات بالمضمون لا بالشكل ، بمعنى أنه اذا ثبت لديها أن اجراءات التأديب التي اتبعتها الادارة قد حققت المقصود منها في حدود المحكمة التي تقوم عليها تلك الاجراءات ، فانها لا ترتب جزاء البطالان على اغفال بعض الخطوات التي قد ترد في اللوائح المنظمة للاجراءات . ومن أوضح أحكام المحكمة الادارية العليا في هذا الصدد حكمها الصادر في ٢٧ فبراير سنة ١٩٦٠ (س ٥ ص ٤٩٤) فبعد أن أعلنت المبدأ العام ، والقاضي بأن « نصوص التأديب في مجموعة تستهدف توفير ضمانات التحقيق بغية اظهار الحقيقة » استطردت تقول : « ... فاذا تم استجماع الوقائع المكونة للذنب التأديبي ، واستخلصت عناصر الاتهام بأسلوب مشروع من مصادرها الصحيحة ، وضمت الأوراق المؤيدة لها ، وأكملت بأقوال الشهود من الموظفين وغيرهم أو بالتحريات أو الايضاحات أو التقارير المقدمة منهم ووجه الموظف المحال الى المحاكمة التأديبية بهذا كله ، سواء باستجوابه عن تلك الوقائع أو بمناقشته فيها أو تبليغه بها لابتداء ملاحظاته أو رده عليها ، ومكن من الاطلاع على التحقيقات التي أجريت والأوراق المتعلقة بها أو أخذ صورة منها ان شاء ، وأجيب الى طلبه فيما يتعلق بسماع الشهود أو ضم أوراق أو استيفاء اجراء ، وسمح له بابتداء أقواله ودفاعه وملاحظاته ، اما كتابة أو شفها ، سواء بنفسه أو عن طريق محام ، اذا تحقق هذا ، ولم يقم اخلال به ، فان العناية التي استهدفها المشرع تكون محققة . ولا يقدر في ذلك ما ورد بالمرسوم الصادر في ١٢ يناير سنة ١٩٥٣ (١) أو بقرار رئيس الجمهورية رقم ١٤٨٩ لسنة ١٩٥٨ (٢) ، لأنها لا تعدو أن تكون أحكاما توضيحية واردة على سبيل التوجيه والتنظيم ، في حدود أحكام القانون الذي تستند اليه ، دون الخروج على هذه الأحكام أو تناولها بالاضافة أو التعديل ، ودون ترتيب جزاء البطالان على عدم اتباع شكلياتها ، وهو الجزاء الذي لم يقرره القانون ذاته

(١) اللائحة التنفيذية للقانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ .

(٢) لائحة النيابة الادارية .

على مثل هذه المخالفة (١) . « ولم تعول المحكمة على ما استند اليه الموظف المعاقب من أن المحكمة التأديبية لم تستمع الى رؤسائه ، لأن ذلك رخصة للمحكمة التأديبية .

٣ — والنقص في النصوص المنظمة للإجراءات التأديبية ، يثير أسئلة تتعلق بالمصادر التكميلية التي يستقى منها القضاء الإداري المبادئ التي يطبقها فيما يطرح عليه من منازعات : فالإدارة والقضاء التأديبي والقضاء الإداري وعلى رأسه المحكمة الإدارية العليا ، ملزم بأعمال النصوص التي تنظم إجراءات التأديب سواء تعلقت بالاتهام أو المحاكمة التأديبية . والقضاء الإداري — ومنه القضاء التأديبي — ملزم بأن يفصل فيما يعرض عليه من منازعات وفقا للقواعد الأصولية المعروفة ، سواء وجد النص أو لم يوجد . وبالإطلاع على أحكام القضاء في هذا الصدد ، وهي كثيرة ، نجد أن القضاء الإداري ، وعلى رأسه المحكمة الإدارية العليا ، يسلك أحد سبيلين في خصوص تكملة ما قد يصادفه في النصوص من نقص :

الأول — الاستناد الى المبادئ العامة في إجراءات التقاضي بصفة عامة .

الثاني — استمارة الأحكام التي ترد في قانون المرافعات المدنية والاجراءات الجنائية .

وفيما يلي نعرض لهذين المسلكين :

(١) يلاحظ أن جزء البطلان لمخالفة الشكل ، يتحقق في القانون الإداري دون حاجة لنص خاص . وكل ما نطه القضاء الإداري في هذا الخصوص أنه ميز بين الشكليات والإجراءات الجوهرية المؤثرة ، وبين الشكليات الثابتية التي لا اثر لها على الموضوع ، ورفض أعمال جزء البطلان بالنسبة الى هذا النوع الأخير من المخالفات حتى لا يفرق الإدارة في خضم الشكليات . راجع في التفاصيل الكتاب الأول من هذا المطول « قضاء الانهاء » تحت عنوان « عيب الشكل » في دعوى الانهاء . وسوف نعود الى دراسة هذا الموضوع في الباب الخامس والآخر من هذا المؤلف .

الفرع الأول

المبادئ العامة في الإجراءات

قلنا فيما سبق ان القضاء الادارى ، سواء في فرنسا أو في مصر ، يستهدى بالمبادئ العامة التى تقوم عليها الاجراءات القضائية عموما ، باعتبارها أسسا للعدالة المنظمة ، لا تستقيم بغيرها . نجد هذا المعنى واضحا فيما أصدره القضاء الادارى المصرى من أحكام ، ومن ذلك على سبيل المثال من أحكام كلمة القضاء الادارى والمحكمة الادارية العليا :

— للمتهم الحق عند سكوت القانون توكيل محام عنه أمام مجلس التأديب ، وقد قرر القضاء هذا الحكم « فى كنف قاعدة أساسية كلية ، تصدر عنها ، وتستقى منها الجزئيات والتفاصيل ، وهى تحقيق الضمان وتوفير الاطمئنان لذوى الشأن » (حكم محكمة القضاء الادارى فى ١٢ أبريل سنة ١٩٥١ ، سبقت الإشارة إليه) .

— « يجب أن يكون للتحقيق الادارى كل مقومات التحقيق القانونى الصحيح وكفالاته و ضماناته من حيث وجوب استدعاء الموظف وسؤاله ومواجهته بما هو مأخوذ عليه ، وتمكينه من الدفاع عن نفسه وإتاحة الفرصة له لمناقشة شهود الاثبات وسماع من يريد استشهادهم من شهود النفى : وغير ذلك من مقتضيات الدفاع . فإذا خلا التحقيق الادارى من هذه المقومات فلا يمكن وصفه بأنه تحقيق بالمعنى المقصود من هذه الكلمة » . (قضاء ادارى فى ١٨ يناير سنة ١٩٥٣ س ٧ ، ص ٣٣٤) .

— « من المسلمات فى أصول المحاكمات عدم مساءلة المتهم عن أقواله حتى غير الصحيحة التى يدلى بها فى معرض الدفاع عن نفسه ما دامت من مقتضيات هذا الدفاع ، ولا يمكن أن يعتبر من المجاوزة لحق الدفاع أن ينكر المتهم : وينسب واقعتها لغيره ، مادام ذلك لم يكن بسوء نية » (قضاء ادارى فى ٢٤ أبريل سنة ١٩٥٤ س ٨ ، ص ١٢٢٧) .

— « ٠٠٠ كان يتعين قبل توقيع الجزاء على المدعين ، استدعاؤهما ومواجهتهما بما هو مأخوذ عليهما ، وتمكينهما من الدفاع عن أنفسهما ، واتاحة الفرصة لهما لمناقشة محضر المعاينة الذي أجرى في غيبتهما . وبنى على أساسه الجزاء ، فيكون الجزاء قد فقد أهم مقوماته وهو استخلاصه استخلاصا سائغا من أصول صحيحة في الأوراق ٠٠٠ ولا عبرة بالتحقيق اللاحق الذي أجرته المصلحة : ذلك لأن وكيل الوزارة قد أبدى رأيه قبل معرفة النتيجة التي انتهى اليها التحقيق » (قضاء ادارى فى ٧ ديسمبر سنة ١٩٥٥ ، القضية رقم ٩٤٦ لسنة ٧ قضائية) •

— اذا استأنس مجلس التأديب بما أجرى من تحقيقات فى شأن واقعتين منسوبتين الى أحد الموظفين ليجمع تحت نظره عناصر تهمة سوء السلوك بجميع ظروفها وملابساتها « فانه يكون قد اتبع الطريق المألوف لاستخلاص التهمة موضوع التأديب ، وفى ثبوت التهمة على المدعى من هذه العناصر الثابتة والمنتجة فى الأوراق » (قضاء ادارى فى أول مايو سنة ١٩٥٥ ، س ٩ ، ص ٤١٨) •

— « ضياع أوراق التحقيق لا يعنى مطلقا سقوط الذنب الادارى الذى ابتتى على تلك الأوراق متى قام الدليل أولا على وجودها ثم فقدانها • وأما عن محتوياتها فيستدل عليها بأوراق أخرى صادرة من أشخاص لهم صلة عمل وثيقة بها » • (ادارية عليا فى ١٩ مايو سنة ١٩٦٢ ، س ٧ ص ٨٧١) •

— « لا محل لاعادة النظر فى الشك الذى برأت المحكمة التأديبية الطاعن منه للشك ، اذ أن الطعن مقدم بناء على طلبه ، ولا يسوغ أن يضار بفعله » (ادارية عليا فى ١٠ نوفمبر سنة ١٩٦٢ ، س ٨ ، ص ٤٨) •

— ان تفويض وكيل الوزارة المساعد فى « التصرف فى التحقيق » يستتبع بالضرورة وقف الموظف الذى يجرى معه التحقيق ، ذلك أن

الوقف عن العمل وسيلة الى غاية ، ولا يمكن فصل احدهما عن الأخرى . فالوقف يوطئ انسيبيل الى التحقيق مع الموظف الموقوف في جو خال من تأثيره ونفوذه » (ادارية عليا في ٢٠ يونية سنة ١٩٦٥ ، س ١٠ ، ص ١٦٧٥) *

— « المحكمة التأديبية ليست ملزمة بأن تتعقب دفاع الطاعن في وقائعه وجزئياته الرد على كل منها ، ما دامت قد أبرزت اجمالا الحجج التي كونت منها عقيدتها ، مطرحة بذلك ضمنا الأسانيد التي قام عليها دفاعه » (ادارية عليا في ٢٨ يناير سنة ١٩٦٧ س ١٢ ، ص ٥٨٤) *

— « لا يجوز الجدل في الأدلة التي استقت منها المحكمة عقيدتها ما دامت تلك الأدلة سائغة ومنطقية ، وأن وزن الشهادة واستخلاص ما استخلصته منها ، هو من الأمور الموضوعية التي تستقل بها المحكمة التأديبية ما دام تقديرها سليما ، وتدليلها سائغا » (ادارية عليا في ٨ أبريل سنة ١٩٦٧ ، س ١٢ ، ص ٩٠٢) *

— « تستمد المحكمة التأديبية الدليل الذي تقيم عليه قضاءها من الوقائع التي تطمئن اليها دون معقب عليها في هذا الشأن ، ما دام هذا الاقتناع قائما على أصول موجودة ، وغير منترعة من أصول لا تنتج . واذا الخبرة هي ضريق من طرق التحقيق يجوز للمحكمة أن تلجأ اليه بناء على طلب أصحاب الشأن من تلقاء نفسها اذا ما تراءى لها ذلك ، فمن ثم يحق لها رفض الطلب المقدم اليها بطلب نذب خبير اذا اقتنعت بعدم جدواه . والعبرة في ذلك باقتناع المحكمة » (ادارية عليا في ٢٥ نوفمبر سنة ١٩٦٧ ، س ١٣ ، ص ١١١) *

— « ان الأصل في المحاكمات الجنائية والتأديبية أن من يمدى رأيه يمتنع عليه الاشتراك في نظر الدعوى والحكم فيها ، وذلك ضمنا لحيدة القاضي أو عضو مجلس التأديب الذي يجلس من المتهم مجلس الحكم بينه وبين سلطة الاتهام ، حتى يطمئن الى عدالة قاضيه وتجرده من التاثر بعقيدة سبق أن كونها عن المتهم موضوع المحاكمة . وقد

رددت هذا الأصل المادتان ٢٤٧ و ٢٤٨ من قانون الاجراءات الجنائية .
(ادارية عليا في ٢٣ نوفمبر سنة ١٩٦٨ ، س ١٤ ، ص ٤٧) .

ومن المبادئ الحديثة التي قررتها المحكمة الادارية العليا في
هذا الخصوص :

— حكمها الصادر في ١٨/٢/١٩٧٨ (مجموعة المبادئ ،
ص ٢٩٧٠) وفيه — بعد أن اكدت المحكمة أن التحقيق يجب أن
يستكمل مقوماته — تقول ان المشرع لم يتطلب اتباع اجراءات محددة
في مباشرة التحقيق وافرأغه في شكل معين . ومن ثم فان التحقيق
يكون قد استوفى مقوماته ، اذا قامت سلطة التحقيق بتوجيه أسئلة
في رسائل مكتوبة الى من اقتضى التحقيق سماع أقوالهم من المخالفين
والشهود ، وتلقى ردهم على هذه الأسئلة . وتوجيه الاتهام للمعامل
المخالف كذلك في رسالة مكتوبة ، فان التحقيق — على هذا النحو —
يكون قد استوفى مقوماته الأساسية بما يجعله سندا للمساءلة الادارية .

— حكمها الصادر في ٢٦/٢/١٩٦٦ (المجموعة ، ص ٣٩٧٢)
« ان قضاء هذه المحكمة قد جرى على أنه ليس ثمة ما يوجب افرأغ
التحقيق مع الموظف في شكل معين ، ولا بطلان على اغفال اجرائه في
وضع خاص » .

— حكمها في ١٥/٤/١٩٦٧ (المجموعة ، ص ٣٩٧٤) وفيه تؤكد
أنه اذا أجزى التحقيق الشفهي ، فانه من اللازم أن يثبت مضمونه
بالمحضر الذي يحوى الجزاء ، وأن تكون الخلاصة الدونة معبرة
بوضوح عما استجوبت فيه الموظف ، وما أجاب به على وجه معبر عن
منحى دفاعه . (حكمها في ١٥/٤/١٩٦٧ ، المجموعة ، ص ٣٩٧٤ ، وفي
٢٦/٢/١٩٦٦ ، المجموعة ، ص ٣٩٧٥) .

— فقد أوراق التحقيق لا يعنى مطلقا سقوط الذنب الادارى
الذى انبنى على تلك الأوراق ، متى قام الدليل على وجودها ثم

فقدما • وأما محتوياتها فيستدل عليها بأوراق صادرة من أشخاص لهم صلة عمل وثيقة بها (حكمها في ١٩٧٤/١/٢٦ ، المجموعة ، ص ٣٩٧٦) •

— مواجهة الموظف بالمخالفات المسندة اليه من الضمانات الأساسية التي يجب توفيرها ، واغفال هذا الاجراء جزاؤه البطلان • (حكمها في ١٩٦٧/١٢/١٩ ، المجموعة ، ص ٣٩٨١) •

— أداء اليمين قبل الشهادة • مقصور على التحقيق الذي يجريه مجلس التأديب ، والنيابة الادارية • ولكنه غير مشروط في التحقيق الاداري الذي يجريه رئيس المصلحة أو من ينييه • (حكمها في ١٩٦٦/١٢/٢٤ ، المجموعة ، ص ٣٩٨٢) •

— « ان القرار الصادر بفصل (الطالبة) قد استخلص ما أسند اليها استخلاصا سائفا وسليما من القرار الذي كتبتة ووقعته والذي تضمن تفصيلا كاملا لوقائع الموضوع • ومثل هذا الاقرار يعنى تماما عن اجراء أى تحقيق آخر » ولم تعول المحكمة على الدفاع القائم على أن الاقرار « كان وليد اكراه مرده الرهبة من الموقف أمام المسؤولين بالمعهد ... ذلك لأن الطالبة ارتضت كتابته • وكون هذا الاقرار قد تم في حضور السادة عميد المعهد ووكيلة المعهد والأخصائية الاجتماعية لا يعنى أن يكون شابه اكراه أدبي ... فالنفوذ الأدبي في ذاته لا يكفى وحده ما لم يقرن بوسائل اكراه غير مشروعة بقصد الوصول الى غرض غير مشروع ... » (حكمها في ١٩٧٥/٢/٢٢ ، المجموعة ، ص ٣٩٨٢) •

— اذا استدعى الموظف للتحقيق معه في المخالفات المنسوبة اليه ، واعترف بهذا الاستدعاء ، وامتنع عن تلبية الاستدعاء ، فانه يكون قد فوت على نفسه فرصة الدفاع ، وأهدر بذلك ضمانة أساسية خولها نه القانون « وعلى ذلك تكون الادارة في حل من توقيع الجزاء عليه هما لخيها من أدلة ثبوت ضده » (حكمها في ١٩٨٠/٤/١٢ ، المجموعة : ص ٣٩٨٤) •

— لجنة الادارة أن تجرى التحقيق بنفسها ، ما لم يلزمها القانون
بغير ذلك ، وليس للعامل أن يمتنع عن الاجابة ويطلب اجراء التحقيق
بواسطة النيابة الادارية . (حكمها في ١١/٢٧ ، ١٩٦٥ ، المجموعة ،
ص ٣٩٨٦) .

— ليس على الجامعة التزام بأن تتولى النيابة الادارية التحقيق
مع الماملين بها . وعدم السماح لمحامى العامل بحضور التحقيق
الادارى ، لا يؤدي الى بطلان التحقيق ، « وان كان القانون رقم ٦١
لسنة ١٩٦٨ باصدار قانون المحاماة قد نص في المادة ٨٢ منه على عدم
تمطيله ، الا أنه لم يرتب على مخالفة مقتضاه بطلان التحقيق » .
(حكمها في ١٩٧٢/٦/٣ ، المجموعة ، ص ٣٩٨٨) .

— عدم سماع أقوال شاهدين ، لا يؤدي الى بطلان التحقيق
« بعد أن وقع ستة من رؤساء المدعى على المذكرة التي قدمها رئيس
لجنة تقدير الدرجات والتي أثبتت فيها الألفاظ التي صدرت عن
المدعى » . (حكمها في ١٩٦٩/٢/٢٢ ، المجموعة ، ص ٣٩٨٨) .

— ان في امكان المتهم أن يبدى ما يراه من دفاع أمام المحكمة
التأديبية ، وبالتالي لا يستقيم دفعه ببطلان التحقيق استقلا لا بحقه
في الدفاع (حكمها في ١٩٦٩/٢/١ ، المجموعة ، ص ٣٩٨٨) .

وسوف نعرض لما أقره القضاء الادارى من مبادئ — سواء في
فرنسا أو في مصر — تفصيليا فيما بعد ، عند دراسة خطوات
الاجراءات التأديبية ، من مرحلة الاتهام حتى صدور القرار أو الحكم
في موضوعه .

الفرع الثانى

بين المرافعات والاجراءات الجنائية

١ — حينما أنشأ المشرع القضاء التأديبى بمقتضى القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ ، لم يفصل الاجراءات التى يتعين مراعاتها فى مختلف مراحل المحاكمات التأديبية • وبالتالى فقد أثار الفقه والقضاء سؤالاً غداً تقليدياً فى هذا المجال : عن القانون العام الذى يرجع اليه لسد النقص فى الاجراءات : أم قانون المرافعات ؟ أم قانون الاجراءات الجنائية ؟ وقبل أن نجيب على هذا السؤال ، فأننا نقدم اليه بالمحظوتين التاليتين :

الاولى : أن المشرع نفسه قد أشار الى قانون المرافعات والى قانون الاجراءات فى بعض النصوص النافذة فى هذا المجال • ومن ذلك :

— نص المادة الثالثة من قانون اصدار كل من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ والقانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ (١) حيث تقول : « تطبق الاجراءات المنصوص عليها فى هذا القانون ، وتطبق أحكام قانون المرافعات فيما لم يرد فيه نص ، وذلك الى أن يصدر قانون بالاجراءات الخاصة بالقسم القضائى » •

— ونص المادة ٢٦ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ والتى تنقضى بأنه « فى حالة وجود سبب من أسباب التحتى المنصوص عليها فى قانون المرافعات بالنسبة لرئيس المحكمة أو أحد أعضائها يجب عليه التحتى عن نظر الدعوى • وللموظف المحال الى المحاكمة الحق فى طلب تنحيه » •

(١) والتى تطابق نص المادة ٧٤ من قانون تنظيم مجلس الدولة السابق رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ .

— كما أنه أشار الى قانون الاجراءات الجنائية في المادة ٧ من
القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ حيث يقول : « وتسرى على الشهود
الأحكام المقررة في قانون الاجراءات الجنائية للتحقيق بمعرفة النيابة
العامة ، بما في ذلك الأمر بضبط الشاهد واحضاره » .

الثانية : أنه بالنظر الى الطبيعة الخاصة بالقضاء الادارى ،
وبمراعاة ان المرافعات المدنية قد صيغت لتلائم دعاوى القانون
الخاص ، فان القضاء الادارى لا يطبق من نصوص قانون المرافعات
الا ما يتفق وطبيعة القضاء الادارى . فهو لا يعمل النصوص الواردة
في قانون المرافعات الا اذا اعتبرها مجرد تقنين للقواعد العامة التي
تنظم المعدالة بغض النظر عن موضوع النزاع . ومن هنا كانت
الاشارات الكثيرة التي ترد في أحكام القضاء الادارى — والتي أوردنا
لها أمثلة فيما سبق — الى المبادئ والأصول العامة للاجراءات .

٢ — ولقد ذهب معظم الفقهاء الذين عرضوا للإجابة على السؤال
السابق الى أن قانون الاجراءات الجنائية هو القانون الأصل الذي
يتمتعين الالتجاء اليه في حالة عدم وجود النص ، بالنظر الى التشابه
الكبير بين الدعوى الجنائية والدعوى التأديبية (١) . بل ان المحكمة
الادارية العليا قد انضمت الى هذا الرأي في بعض أحكامها ، ومنها
على سبيل المثال ، حكمها الصادر في ٢٣ يناير سنة ١٩٦٥ (س ١٠ ،

(١) الدكتور عبد الفتاح حسن ، في مؤلفه السابق ، ص ٢١٠ ، بعد
ان عدد أوجه الشبه بين المحاكمات التأديبية والمحاكمات الجنائية ، قال :
« وكل ذلك يحل على القول بأن القانون العام للاجراءات أمام المحاكم
التأديبية ليس قانون المرافعات ولكن قانون الاجراءات الجنائية ، فيجب
اخذ الرجوع اليه في كل ما لم يرد به نص ، وبما لا يتعارض بداهة مع طبيعة
النظام التأديبي » .

وبنفس وجهة النظر السابقة قال الدكتور جودت المظ في رسالته التي
سبقت الإشارة اليها ، ص ٢٢٤ وما بعدها ، والدكتور محمد عصفور ، في
بحثه بعنوان « ضوابط التأديب في نطاق الوظيفة العامة » المنشور في مجلة
العلوم الادارية ، السنة الخامسة ، العدد الأول — يونية سنة ١٩٦٣ —
ص ١٥ وما بعدها .

ص ٤٦٦) حيث تقول : « ٥٥٠ لا يمكن الاستناد الى قواعد المرافعات المدنية والتجارية في كل ما لم يرد بشأنه نص خاص في مجال التأديب ، ذلك أن الاجراءات المدنية وضعت لصالح خاص ، أما اجراءات المحاكمة التأديبية — وهي أقرب الى المحاكمة الجنائية — فقد نظمت لصالح عام ، وروعى فيها سير المرفق العام » . وفى فقرة أخرى من ذات الحكم تقول : « كل ما توجبه هذه القواعد (المتعلقة باجراءات التأديب) أن يجرى التحقيق الادارى أو التأديبى وتتم المحاكمة فى حدود الأصول العامة للمحاكمات . ولتماثل ظاهر بين المحاكمة الجنائية ومحاكمة التأديبية ، فكلها تطبق شريعة عقاب ٥٥ » .

٣ - ولا شك فى أن المحاكمة التأديبية أقرب الى المحاكمة الجنائية ، لأن القانون التأديبى — كما أوضحنا فى موضعه من هذا المؤلف — ينتمى الى « أسرة قانون العقوبات » . ولكننا مع ذلك لا نسلم بأن هذا التشابه بين المحاكمتين — الجنائية والتأديبية — ينتهى الى القول بالرجوع الى قانون الاجراءات الجنائية بصورة تلقائية فى كل ما لم يرد بشأنه نص ، فذلك ينطوى على تعميم خاطئ ، والأصح عندنا أن القاضى التأديبى له أن يرجع الى كل من القانونين — قانون المرافعات والاجراءات الجنائية — فى كل حالة يرى أن الحكم الوارد بهما ينسجم مع طبيعة النظام التأديبى وأهدافه ، على أساس الفروق التى أوردها بين النظامين الجنائى والتأديبى . وله ألا يتقيد بأى منهما اذا ما وجد أن الحكم المقرر بهما لا يستقيم مع النظام التأديبى . وأفضل من هذا كله ، أن يضع المشرع — فى ضوء التجربة — أحكاما تفصيلية للاجراءات التأديبية اذا ما استقر رأيه على الإبقاء على الصبغة القضائية للنظام التأديبى . ولقد بدأ المشرع هذه المحاولة فى قانون مجلس الدولة الجديد^(١) .

(١) خصص المشرع الفصل الثالث من هذا القانون للاجراءات :
اولا — أمام محكمة القضاء الادارى والمحاكم الادارية (المواد من ٢٤ الى ٣٣)
ثانيا — أمام المحاكم التأديبية (المواد من ٣٤ الى ٤٣) . ثالثا — أمام المحكمة الادارية العليا (المواد من ٤٤ الى ٤٨) . رابعا — احكام عامة :
(المواد من ٤٩ الى ٥٤) .

٤ — وبالرغم من الفقرة التي نقلناها عن حكم المحكمة الادارية العليا الصادر في ٢٣ يناير سنة ١٩٦٥ ، فاننا نجد القضاء الادارى قد لجأ الى كل من قانونى المرافعات والاجراءات الجنائية لسد النقص القائم فى النصوص المنظمة لاجراءات التأديب . ومن ذلك على سبيل المثال :

— حكم محكمة القضاء الادارى الصادر فى ١٨ نوفمبر سنة ١٩٥٣ (س ٨ ص ٧٣) والذي تؤكد فيه المحكمة — قبل صدور القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ — أن قيام سبب من أسباب التتحي المنصوص عليها فى قانون المرافعات بأحد أعضاء الهيئة التأديبية يوجب عليه التتحي .

— « ان الدعوى التأديبية تنقضى اذا توفى الموظف أثناء الطعن فى الحكم التأديبى أمام المحكمة الادارية العليا استنادا الى الأصل الوارد فى المادة ١٤ من قانون الاجراءات الجنائية .. وهذا هو الأصل الواجب الاتباع عند وفاة المتهم أثناء نظر المحاكمة التأديبية ، سواء أكان ذلك أمام المحكمة التأديبية أم أمام المحكمة الادارية العليا » . (ادارية عليا فى ٣ ديسمبر سنة ١٩٦٦ س ١٢ ص ٣٣٣) .

— اعلان الشخص غير معلوم الموطن لدى النيابة العامة يجب أن يتم « وفقا لما تقضى به الفقرة العاشرة من المادة ١٤ من قانون المرافعات .. » . (ادارية عليا فى ٩ ديسمبر سنة ١٩٦٧ ، س ١٣ ، ص ٢٥١) .

— « لا جدال فى أن لهيئات التأديب الاستعانة بآراء الخبراء ... وليس فى القواعد التى تنظم تأديب الموظفين أو محاكمتهم ما يمنع من الاستعانة برأى جهة فنية متخصصة فى الكشف عن الحقيقة والوصول الى الصواب ... وليس فى تلك القواعد ما يرتب إجراء البطلان على شئ من ذلك ، ولا يمكن الاستناد الى قواعد المرافعات

المدنية والتجارية في كل ما لم يرد بشأنه نص خاص في مجال التأديب » . (إدارية عليا في ٢٣ يناير سنة ١٩٦٥ س ١٠ ، ص ٤٦٦) .

— شروط اعلان الموظف المحال الى التأديب عن طريق البريد يرجع فيه الى قواعد المرافعات المدنية والتجارية ، ويترتب على مخالفتها البطلان . (إدارية عليا في ٢٩ مايو سنة ١٩٦٥ س ١٠ ، ص ١٤٨٣) :

— لا يجوز تطبيق المادة ٣٠١ مرافعات ، الخاصة بسقوط الخصومة في الدعوى متى انقضت سنة على آخر اجراء صحيح فيها ، لأن ذلك مقصور على الدعاوى المدنية دون التأديبية (إدارية عليا في ٢٩ يناير سنة ١٩٦٦ ، س ١١ ، ص ٣٤٣) .

— تطبق المادة ٥ فقرة أولى من قانون المرافعات لتحديد المحكمة المختصة في حالة تعدد المدعى عليهم مع اختلاف مواطنهم (إدارية عليا في ٢٣/٢/١٩٦٣ سبق) .

الفصل الثاني

الاتهام

وندرس تحته جميع الاجراءات السابقة على المحاكمة التأديبية . ومن ثم فان الاجراءات في هذه المرحلة تشمل : التحقيق ، والتصرف في التحقيق بعد اتمامه ، ثم الاحالة الى المحاكمة التأديبية .

المطلب الاول

التحقيق

وندرسه على التفصيل التالي : ١ — السلطة التي تختص بالاحالة الى التحقيق . ٢ — السلطة المختصة بالتحقيق . ٣ — مقومات التحقيق .

الفرع الأول

السلطة المختصة بالاحالة الى التحقيق

١ — ذكرنا فيما سبق أن التأديب هو فرع من السلطة الرئاسية . ويترتب على ذلك منطقيا أن السلطة المختصة بالتأديب ، هي السلطة المختصة باصدار الأمر بإجراء التحقيق فيما هو منسوب الى الموظف . وإذا كان البدء بالتحقيق هو مجرد إجراء تمهيدى ، فإنه قد يرتب نتائج خطيرة قبل الموظف سبق أن أشرنا الى بعضها حين الحديث عن العقوبات التأديبية وما قد يفتلظ بها من إجراءات . ولهذا ، وضمنا لاستقرار الموظف في عمله ، وعدم تعريضه للتجريح ، فيجب ألا يبدأ التحقيق قبل الموظف — لاسيما إذا كان ممن يشغلون مناصب قيادية — الا اذا كانت هناك خطورة حقيقية ، واحتمال معقول لارتكاب المخالفة المنسوبة اليه ، لأن من شأن التحقيق — حتى ولو انتهى بالحفظ — أن يثير غبارا حول الموظف ، ويعرضه للأقاويل مما قد يزعزع مركزه .

وبالرغم من صدور قانونين للتوظيف عقب إلغاء القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ ، هما القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ والقانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ ، فإن المشرع لم يصدر لأي منهما لائحة تنفيذية . وظلت اللائحة التنفيذية للقانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ نافذة . ويعد صدور قانون العاملين المدنيين الجديدي رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ فإن المشرع أصدر لائحته التنفيذية بمقتضى قرار لجنة شؤون الخدمة المدنية رقم ٢ لسنة ١٩٧٨ الصادرة في ١٤ سبتمبر سنة ١٩٧٨ . ولكن الغريب في الأمر أن اللائحة الجديدة ، جاءت بالغة الاختصار لدرجة الاخلال ، فقد تضمن الجزء الخاص بالتحقيق مع العاملين وتأديبهم ثلاث مواد (!!) هي المواد ٦١ ، ٦٢ ، ٦٣ التي نورد نصوصها فيما يلي :

مادة ٦١ : « يخطر العامل كتابة بالجزاء الموقع عليه وأسباب توقيعه ، وذلك خلال سبعة أيام من صدور القرار الإداري بتوقيعه » .

مادة ٦٢ : « تودع أوراق التحقيق والجزاء بملف فرعى يلحق بملف خدمة العامل ، وتعد صحيفة خاصة بالجزاءات التأديبية تودع بالملف الفرعى المشار اليه تسجل بها المخالفات والجزاءات التى وقعت عليه وتواريخ وأرقام القرارات الصادرة بتوقيعهما » .

مادة ٦٣ : « على ادارة شئون العاملين — دون حاجة الى طلب من العامل — اتخاذ اجراءات محو الجزاءات اذا ما توافرت شروط المحو طبقا لأحكام القانون » .

والواقع أن هذا اختصار مغل ، وموقف اللائحة القديمة أفضل . ولما كانت تلك اللائحة قد طبقت فترة زمنية طويلة ، وفى ظل ثلاثة قوانين متتالية للتوظيف ، فإنه يمكن الاستهداء بما ورد فيها من أحكام ، ولو على سبيل العرف ، لسد الفراغ التشريعى الذى حدث نتيجة الغائها ، وعدم وضع أحكام جديدة . ومن ثم فإننا سوف نورد أحكام اللائحة الملغاة .

ولقد نصت هذه اللائحة فى المادة ٤٦ منها على أنه اذا كان الاتهام موجها الى موظف معين « بمرسوم » (١) أو من درجة مدير عام ، فإن الجهة المختصة باصدار الأمر ببدء التحقيق هو الوزير المختص بناء على مذكرة يرفعها وكيل الوزارة المختص . أما بالنسبة الى غير هؤلاء الموظفين فيعرض الأمر على وكيل الوزارة أو رئيس المصلحة بحسب الأحوال لتقرير اجراء التحقيق مع الموظف أو حفظ الموضوع تبعا لظروف الحال . ونصت الفقرة الثانية من المادة المشار اليها على أنه « فى حالة صدور قرار وكيل الوزارة أو رئيس المصلحة المختص باجراء التحقيق : يتعين أن يتضمن القرار الجهة أو الشخص الذى يقوم باجراء التحقيق والمسائل المطلوب تحقيقها بصفة عامة » . وهذا النص ليس الا تقنيا للمبدأ الذى أشرنا اليه ، لأن الرؤساء الذين يملكون تأديب العاملين بصفة عامة هم الوزير والمحافظة وشاغلو وظائف الادارة العليا كما ذكرنا من قبل .

(١) يقابله قرار جمهوري فى ظل الدستور الحالى ،

ويلاحظ بخصوص النص المشار اليه :

(أ) ان المرسوم من تقاليد النظام البرلماني الذي كان يقوم عليه دستور سنة ١٩٢٣ الذي حذر في ظله قانون موظفي الدولة رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ ولائحته التنفيذية • أما في النظام الحالي ، فان « القرار الجمهوري » يحل محل المرسوم • ومن ثم ينطبق الحكم الوارد في المادة بالنسبة الى الموظفين المعينين بقرارات جمهورية والخاضعين للقانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ أيا كانت درجاتهم (ومن بعده القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨) •

(ب) ان درجة مدير عام قد ألغيت في ظل القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ ، وحلت محلها الدرجة الأولى ، ثم عادت مرة أخرى بمقتضى الجدول رقم (١) المرافق للقانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ •

(ج) ان تفويض احدى السلطات المنصوص عليها في المادة لاختصاصاتها التأديبية على النحو الذي أوضحناه فيما سلف يتضمن حق السلطة المفوض اليها في الاحالة الى التحقيق ، وفي اتخاذ كافة الاجراءات الاحتياطية التي تقتضيها الاحالة الى التحقيق •

(د) قضت محكمة القضاء الاداري في ٢٤ أبريل سنة ١٩٥٧ (س ١١ ، ص ٣٧٣) بأنه لا يشترط أن يصدر القرار باجراء التحقيق مع الموظف فيما هو منسوب اليه من وكيل الوزارة - فيما يدخل في اختصاصه - بل يملك ذلك الوزير • واذا كانت المادة ٤٦ من اللائحة التنفيذية لقانون التوظيف قد قالت بغير ذلك ، فان اللائحة انما تنفذ القانون ، ولا توزع اختصاصات مبتدأة • وقد أيدت المحكمة الادارية العليا هذا المبدأ في حكمها الصادر في ١٤ ديسمبر سنة ١٩٥٧ (س ٣ ص ٤٠٢) وأضافت الى حجج محكمة القضاء الاداري قولها ان القرار الصادر من الوزير باحالة صغار الموظفين الى التحقيق يحقق ضمانات اضافية لهم « والقول بغير ذلك يؤدي الى غل يد الوزير عن الأمر بالتحقيق مع صغار الموظفين في الوقت الذي جعل القانون له وحده حق » (م ٣٦ - قضاء التاديب)

الأمر بالتحقيق مع كبارهم ، هو أمر فضلا عن أنه يتجافى مع طوائف الأشياء ، فإنه يتنافى بداهة مع سلطة الوزير في الإشراف على شئون وزارته ورقابة حسن سير العمل فيها » .

وقد ذهب رأى الى أن هذا التفسير « لا يسلم من الناحية القانونية من كل نقد ، إذ أن ارتفاع المركز الوظيفى للوزير لا يسوغ الجور على اختصاص محدد وكل بصريح النص الى من دونه مرتبة » (١) ونعتقد أن هذا النقد في غير محله ، لأن الوزير له سلطة أصيلة في عقاب الموظفين الذين يملك وكيل الوزارة إحالتهم الى التحقيق . ومن غير المعقول أن يملك الوزير التأديب ولا يملك الإحالة الى التحقيق ، الذى هو مجرد إجراء تمهيدى لممارسة سلطة التأديب . وكان من الممكن أن يكون للنقد سند لو كان الاختصاص بتأديب أولئك الموظفين معقودا أصالة لوكيل الوزارة ورئيس المصلحة ، ولا يمارس الوزير الا سلطة تعقيب على ما يصدره كل منهما من قرارات تأديبية كما كان الوضع في ظل القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ قبل تعديله . أما بعد أن أصبح للوزير سلطة أصيلة ومبتدأة في العقاب ، فلا شك في حقه في الإحالة الى التحقيق الذى يعتبر من مكملات حق التأديب .

(هـ) اذا كان حق الإحالة الى التحقيق معقودا لرؤساء من مستوى معين أصالة أو بالتفويض فإن لمن دونهم من الرؤساء حق اثبات المخالفات الادارية التى تقع من مرعوسيههم فور وقوعها خشية ضياع معاملها ، على أن يترك الأمر لمن له سلطة التأديب .

(١) الدكتور عبد الفتاح حسن ، مرجعه السابق ، ص ١٤٧ ، وهو يضيف الى ذلك أن الحل الذى انتهى اليه القضاء « هو ما يسمى بالحلول الرئاسى » Substitution hiérarchique سيما وأن اللائحة التنفيذية تصدر بتفويض من المشرع . ونلاحظ أن اصطلاح « تفويض المشرع » غير موفق : لأنه يودى الى اللبس بين اللوائح التنفيذية التى تستند الادارة حقها في إصدارها من الدستور مباشرة ، وبين اللوائح التفويضية التى تحتاج الى شروط خاصة سبق أن أشرنا اليها في الباب الثالث من هذا المؤلف .

٢ — واعمالا لذات المبادىء السابقة ، فان السلطة المختصة باصدار الأمر بالتحقيق مع العاملين في القطاع العام هي ذات السلطة المختصة بالتأديب والتي أشرنا إليها فيما سلف .

٣ — والتحقيق مناطه اتهام العامل بارتكاب جريمة تأديبية . فكيف يتحرك هذا الاتهام ؟! ان العامل يؤدي خدمة عامة للمواطنين وفقا لنظام قانوني معين . وهو يخضع في أدائه لعمله لمختلف أنواع الرقابات . واعمال هذه الرقابات هو الذي يؤدي الى اكتشاف الأخطاء ، وبالتالي الى تحريك اجراءات التأديب ، وأول مراحلها التحقيق . ويمكن حصر أهم أنواع الرقابات فيما يلي :

أولاً : رقابة المواطنين أنفسهم : لا سيما بالنسبة الى الموظفين الذين يتعاملون مباشرة مع الجمهور ، كالعاملين في مختلف المرافق العامة . فكل مواطن من حقه أن يحصل على الخدمة التي يطلبها طبقا للنظام القانوني المقرر . ومن حقه أن يتظلم اذا تعرض لاهمال أو تعسف من قبل الموظفين ، بل ومن حقه أن يلجأ مباشرة الى القضاء الاداري الغاء وتعويضاً اذا اتخذ خطأ الموظف صورة قرار اداري باطل ، أو تصرفاً ضاراً بأحد المواطنين على النحو الذي أوضحناه في الكتابين الأول والثاني من هذا المطول (١) .

بل ان كل مواطن في الدول الديمقراطية الحديثة مطالب بأن يبلغ عن كل انحراف أو تقصير يصل الى علمه حتى ولو لم يصبه مباشرة بأذى ، على أساس أن الصالح العام يعني كل المواطنين ، وان كشف الانحرافات ليس مجرد حق لكل مواطن ، بل هو واجب عليه . ومن ثم تنص الدساتير الحديثة على حق المواطنين في مخاطبة السلطات العامة في مختلف الشؤون ، كما تتضمن القوانين الأساسية للمنظمات الشعبية النص على أن من أهم واجبات الأعضاء كشف الانحرافات والأخطاء

(١) بل لقد ذهب دستورنا الأخير (سنة ١٩٧١) الى ابعاد من ذلك ، اذ تنص المادة ٢٧ منه على أن « يشترك المنتفعون في ادارة مشروعات الخدمات ذات النفع العام والرقابة عليها وفقا للقانون » .

والعمل على تقويمها بمختلف انطرق . ولهذا فان كثيرا من المحاكمات التأديبية ، تبدأ بشكوى يتقدم بها مواطن أو أكثر الى إحدى السلطات العامة . وإذا كان الأصل أن تكون الشكوى موقعة من مقدمها ، فان كثيرا من المواطنين قد يتهيبون ذكر أسمائهم لسبب أو لآخر ، لا سيما إذا كان الموظف المخطئ يشغل منصبا رياسيا . ومن حق الادارة - بل من واجبها - أن تتحرى الحقيقة إذا ما اقتنعت بجدية الشكوى . ولكن يجب في الوقت ذاته التحوط حتى لا تتحول الشكوى المجهلة الى سهام طائشة توجه بسوء نية الى الموظفين الأمنيين لسبب أو لآخر . وعندنا أنه يجب العمل على حماية الموظفين من هذا الخطر الحقيقي الذي أصبح داء عضالا في بعض الأوساط ، عن طريق توقيع بعض العقوبات الرادعة على مقدمي الشكاوى الكيدية .

ثانيا : الرقابة الذاتية داخل الادارة : وتتمثل بصورة أساسية في رقابة الرؤساء لمرعوسيهيم . فمقتضى السلطة الرئاسية أن يصبح من حق الرئيس متابعة أعمال المرعوس وتوجيهه وكشف أخطائه تمهيدا لتأديبه . وإذا قصر الرئيس في كشف أخطاء مرعوسيه ، فإنه يعرض نفسه للمسئولية التأديبية .

ثالثا : الرقابة من جهات متخصصة خارج الادارة : وأهمها الجهات الآتية :

١ - النيابة الادارية : ويلعب هذا الجهاز دورا هاما في اجراءات التأديب . وإذا كان الدور الأساسى للنيابة الادارية في هذا المجال يكمن في اجراء التحقيق ، وفي متابعة الدعوى التأديبية منذ رفع الدعوى حتى صدور الحكم فيها ، فانها تختص - وفقا للفقرة الثالثة من المادة الثالثة من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ - « باجراء التحقيق في المخالفات الادارية والمالية التى يكشف عنها .. ما تتلقاه من شكاوى الأفراد والهيئات التى يثبت الفحص جديتها » فوفقا لهذا النص ، يحق للأفراد - عادين أو موظفين - أن يتقدموا بشكاوهم الى النيابة الادارية . وإذا ما ثبت لها جدية تلك الشكاوى فانها تبدأ اجراءات

التحقيق . ولقد نظمت المواد من ١٢٣ الى ١٢٧ من قرار مدير النيابة الادارية رقم ١٢٢ لسنة ١٩٦٥ كيفية التصرف في الشكاوى التي ترد الى النيابة الادارية (١) .

٢ - الرقابة الادارية : ولقد كانت جزءا من النيابة الادارية بمقتضى القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ . فقد نصت المادة الثانية من هذا القانون على أن : « تتكون النيابة الادارية من : (١) قسم الرقابة (ب) قسم التحقيق » ولكن الرقابة الادارية فصلت عن النيابة الادارية واصبحت « هيئة مستقلة تتبع رئيس المجلس التنفيذي » (٢) بمقتضى القانون رقم ٥٤ لسنة ١٩٦٤ ونقلت هذه التبعية الى وزير الدولة بمقتضى القرار الجمهوري رقم ٨٣٤ لسنة ١٩٦٩ . وبمقتضى قرار رئيس الجمهورية رقم ٦٧٩ لسنة ١٩٧٦ ، فان الرقابة الادارية تتبع رئيس مجلس الوزراء « ويكون له سلطة الوزير المختص بالنسبة لها ، بما في ذلك سلطات الاشراف والتوجيه والرقابة » .

ولقد وسع القانون رقم ٥٤ لسنة ١٩٦٤ في مجال عمل الرقابة الادارية . فالمادة الرابعة منه تنص على أن « تباشر الرقابة الادارية اختصاصها في الجهاز الحكومي وفروعه ، والهيئات العامة والمؤسسات العامة والشركات التابعة لها والجمعيات العامة والخاصة وأجهزة القطاع الخاص التي تباشر أعمالا عامة ، وكذلك جميع الجهات التي تسهم

(١) تنيد الشكاوى عذ ورودها بجدول العرائض مع وصف موضوعها (م - ١٢٣) ويناقش مقدمها في موضوعها اذا تضمنت الشكاوى وقائع غير محددة (م - ١٢٤) تستطلع معلومات الجهات المختصة مع امكان الاستعانة بالرقابة الادارية اذا لزم الامر (م - ١٢٥) وتحال الشكاوى الى التحقيق اذا ثبت جديتها . اما اذا ثبت العكس او زالت اسباب الشكاوى وقرر رئيس النيابة حفظ الشكاوى اداريا ، ويؤشر بذلك في جدول العرائض ، ويخطر به الشكلى » . (م - ١٢٦) . ويجوز لرئيس النيابة المختص ان يعهد الى احد الاعضاء بطلب الشكاوى وتولى كافة اجراءات فحصها والتصرف فيها (م - ١٢٧) .

(٢) اُنشئ نظام المجلس التنفيذي بمقتضى الاعلان الدستوري الصادر في ٢٧ منبتمبر سنة ١٩٦٢ . وقد حل محله رئيس الوزراء بمقتضى دستور مارس سنة ١٩٦٤ .

فيها الدولة بأى وجه من الوجوه » • أما اختصاص الرقابة الادارية فقد حددته المادتان ٢ و ٣ من القانون على النحو التالى :

(ا) بحث وتحرى أسباب القصور فى العمل والانتاج بما فى ذلك الكشف عن عيوب انظم الادارية والفنية والمالية التى تعوق السير التنظيمى للأجهزة العامة واقتراح وسائل تلافيها •

(ب) متابعة تنفيذ القوانين والتأكد من أن القرارات واللوائح والأنظمة السارية وافية لتحقيق الغرض منها •

(ج) الكشف عن المخالفات الادارية والمالية والجرائم الجنائية التى تقع من العاملين أثناء مباشرتهم لواجبات وظائفهم أو بسببها • كما تختص بكشف الجرائم التى تقع من غير العاملين ، والتى تستهدف المساس بسلامة أداء واجبات الوظيفة أو الخدمة العامة ، وذلك بشرط الحصول على إذن كتابى من النيابة العامة قبل اتخاذ الاجراءات (١) •

(د) بحث الشكاوى التى يقدمها المواطنون عن مخالفة القوانين أو الإهمال فى أداء واجبات الوظيفة ، ومقترحاتهم فيما يعين لهم أو يلمسونه بقصد تحسين الخدمات وانتظام سير العمل وسرعة انجازه ، وكذلك بحث ودراسة ما تنشره الصحافة من شكاوى أو تحقيقات صحفية تتناول نواحى الإهمال أو الاستهتار أو سوء الادارة أو الاستغلال ، وكذلك ما تتعرض له وسائل الاعلام المختلفة فى هذه النواحى •

(هـ) تختص الرقابة الادارية بمد رئيس مجلس الوزراء والوزراء والمحافظين بأية بيانات أو معلومات أو دراسات يطلبونها منها ، وبأى عمل اضافى آخر يعهد به اليها رئيس الوزراء •

(١) أعيدت صياغة هذه الفقرة بمقتضى القانون رقم ٧١ لسنة ١٩٦٩ وبمقتضى هذا التعديل امتد اختصاص الرقابة الادارية الى المواطنين من غير العاملين بالشرط المذكور فى المادة • وعمل الرقابة الادارية هنا يعتبر مكملًا لاختصاص النيابة العامة •

ولتمكين الرقابة الادارية من القيام باختصاصاتها السابق
نوضيحتها ، فان المشرع قد زودها بوسائل فعالة ، تضمنتها المواد من
٦ الى ٩ من القانون رقم ٥٤ لسنة ١٩٦٤ على النحو التالى :

١ — الاطلاع أو التحفظ على أية ملفات أو بيانات أو أوراق
أو الحصول على صورة منها ، وذلك من الجهة الموجودة فيها هذه
الملفات أو البيانات أو الأوراق ، بما فى ذلك الجهات التى تعتبر البيانات
التي تتداولها سرية » •

٢ — للرقابة الادارية حق استدعاء من ترى سماع أقوالهم •
ويعاقب تأديبيا أى موظف فى الجهات التى تبشر الرقابة الادارية
اختصاصاتها فيها ، يخفى بيانات يطلبها أعضاء الرقابة الادارية أو يتمتع
عن تقديمها اليهم أو يرفض اطلاعهم عليها ، مهما كانت طبيعتها ، وكذلك
عن تنفيذ طلب الاستدعاء (مادة ٧) •

٣ — للرقابة الادارية أن تطلب وقف الموظف عن أعمال وظيفته
أو إبعاده مؤقتا عنها ، اذا اقتضت المصلحة العامة ذلك ، ويصدر
قرار الايقاف أو الابعاد المؤقت من رئيس الوزراء (مادة ٦) •

٤ — يجوز للرقابة الادارية أن تجرى التحريات والرقابة السرية
بوسائلها المختلفة كلما رأت مقتضى لذلك •

٥ — للرقابة الادارية أن تجرى تفتيش أشخاص ومنازل الموظفين
المنسوبة اليهم المخالفات بعد الحصول على اذن كتابي من رئيس
الرقابة الادارية أو من النيابة العامة ، اذا كانت هناك مبررات قوية
تدعو لاتخاذ هذا الاجراء • ويجب فى جميع الأحوال أن يكون الاذن
كتابيا • على أنه يجوز لعضو الرقابة الادارية أن يجرى تفتيش أماكن
العمل وغيرها مما يستعمله الموظفون المنسوب اليهم المخالفات •
وللرقابة الادارية الاستعانة برجال الشرطة أثناء اجراء التفتيش •
ويجب أن يحضر محضر بحصول التفتيش ونتيجته ووجود الموظف
أو غيابه عند اجرائه (مادة ٩) •

٦ - للرقابة الادارية في سبيل ممارسة اختصاصها المتعلق بالكشف عن المخالفات الادارية والمالية والجرائم المنصوص عليها في لفقرة الثالثة من المادة الثانية (معدلة) من قانونها « الاستعانة برجال الشرطة وغيرهم من رجال الضبطية القضائية وذوى الخبرة ، مع تحرير محضر أو مذكرة حسب الأحوال » .

وبالرغم من الاختصاصات الواسعة ذات الطابع الشامل ، والوسائل الفعالة التي وضعها المشرع تحت تصرف الرقابة الادارية ، فان عملها مجرد عمل تحضيرى للجهات المختصة بالتأديب الادارى او بالعقاب الجنائى ، فهي مجرد محرك لاجراءات التأديب ، أو بمعنى اصح أداة لتوجيه الاتهام .

نجد هذا المعنى واضحا في الفقرة الثانية من المادة الثامنة من قانون الرقابة الادارية والتي تقضى بأنه « اذا أسفرت التحريات أو المراقبة عن أمور تستوجب التحقيق ، أحيلت الأوراق الى النيابة الادارية أو النيابة العامة حسب الأحوال باذن من رئيس الرقابة الادارية أو من نائبه . وعلى النيابة الادارية أو النيابة العامة افادة الرقابة الادارية بما انتهى اليه التحقيق . ويتعين الحصول على موافقة رئيس مجلس الوزراء بالنسبة الى الموظفين الذين في درجة (مدير عام) فما فوقها أو الموظفين الذين تجاوز مرتباتهم الأصلية ١٥٠٠ جنيه سنويا عند إحالتهم للتحقيق » .

٣ - النيابة العامة : ذكرنا فيما سبق أن كثيرا من الجرائم التأديبية ، تكون في ذات الوقت جرائم جنائية . وقد تكشف النيابة العامة الخطأ قبل أن ينتبه اليه الادارة أو جهات الرقابة الأخرى . ومن المصلحة العامة أن تحاط جهات الادارة علما بالجرائم الجنائية التى يتهم بها الموظفون العموميون بمجرد توجيه الاتهام اليهم ، لما أوضحناه فيما سلف من استقلال المحاكمة التأديبية عن المحاكمة الجنائية . ولهذا نصت المادة ٥٧ من اللائحة التنفيذية لقانون التوظيف رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ على أن « تتولى النيابة العامة ابلاغ الوزارة

أو المصلحة المختصة عن كل موظف يتهم في جنائية أو جنحة برقم القضية ووصف التهمة والاجراءات التى تتخذ ضده ، وعلى الأخص الحبس الاحتياطى ، وبجميع الأحكام التى تصدر فى القضية (١) .

وغنى عن البيان أنه اذا كان خطأ الموظف قد وصل الى حد تحريك الاجراءات الجنائية ضده ، فانه يكون من باب أولى سببا لبدء التحقيق الادارى معه تمهيدا لمعاقبته تأديبيا .

الفرع الثانى

السلطة المختصة باجراء التحقيق

١ — يتولى التحقيق مع العاملين احدى جهتين :

اولا : الجهة الرئاسية التى يتبعها العامل المحال الى التحقيق :
وهى الجهة ذات الاختصاص الاصيل فى هذا الشأن : على أساس أن التأديب — كما ذكرنا أكثر من مرة — هو امتداد للسلطة الرئاسية .

ثانيا : النيابة الادارية ، وهى جهة معاونة فى هذا الخصوص .

٢ — نجد هذا المعنى واضحا تماما فى صيغة الأحكام المنظمة لاختصاص كل من النيابة الادارية والرقابة الادارية فى هذا المجال .
فقد حرص المشرع على أن يزيل كل لبس فى هذا الخصوص حينما أنشأ النيابة الادارية سنة ١٩٥٤ وحينما دعم اختصاصاتها سنة ١٩٥٨ ، وحينما جعل من الرقابة الادارية جهة مستقلة سنة ١٩٦٤ ، فلماذا

(١) وبطريق المقلبة ، نصت المادة ١٧ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ على انه « اذا أسفر التحقيق عن وجود جريمة جنائية أحالت النيابة الادارية الأوراق الى النيابة العامة » .
وتتولى النيابة العامة التصرف فى التحقيق واستيفاء اذا تراءى لها ذلك ، على أن يتم ذلك على وجه السرعة » .

الثالثة من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ تنص صراحة على أنه « مع عدم الاخلال بحق الجهة الادارية في الرقابة وفحص الشكاوى والتحقيق تخصص النيابة الادارية ٠٠٠ » . وأعاد المشرع العبارة بالفاظها في المادة الثانية من القانون رقم ٥٤ لسنة ١٩٦٤ (١) :

٣ - فانشاء أجهزة أخرى خارج نطاق الجهة التي يعمل بها الموظف المتهم ، ومنحها اختصاصا بتتبع أعمال الموظفين ، وكشف انحرافاتهم ، انما يقصد به تدعيم الاختصاص الأصيل لجهاتهم الرئاسية لا سلب هذا الاختصاص ، سواء في مجال الاتهام أو التحقيق ، ويترتب على ذلك نتيجة هامة ، سجلها القضاء في العديد من أحكامه ، وهي أنه اذا أرادت الجهة الادارية الرئاسية أن تبشر التحقيق مع أحد موظفيها في الأمور المنسوبة اليه ، فليس له أن يمتنع عن ابداء أقواله وأن يطالب باحالة التحقيق الى النيابة الادارية ، والا أضاع على نفسه احدى ضمانات التحقيق ، لأن الالتجاء الى النيابة الادارية هو سلطة تقديرية ، وأمر تترخص فيه الجهة الادارية وفقا لمقتضيات الصالح العام . وبهذا المعنى تقول المحكمة الادارية العليا في حكمها الصادر في ٢٧ نوفمبر سنة ١٩٦٥ (س ١١ ، ص ٦٩) « ٠٠٠ لم تتضمن النصوص ما يوجب احالة التحقيق الى النيابة الادارية ولا ما يوجب افراغه في شكل معين أو وضع مرسوم اذا ما تولته الجهة الادارية ذاتها أو بأجهزتها القانونية المختصة في ذلك » .

ويتضح من هذه الفقرة أن الجهة الرئاسية تستطيع أن تمارس التحقيق بأحد أسلوبين : الأول أن تقوم به بنفسها عن طريق تكليف أحد الرؤساء المباشرين للموظف المتهم بالتحقيق معه . ويتم ذلك عادة اذا احاطت بالاتهام ظروف معينة تقتضى حصره في نطاق ضيق (٢) .

(١) تنص المادة المشار اليها على ما يلي : « مع عدم الاخلال بحق الجهة الادارية في الرقابة وفحص الشكاوى والتحقيق ، تخصص الرقابة الادارية بالآتي ... » .

(٢) وهو ما تلجأ اليه الجامعات عادة اذا أريد التحقيق مع أحد أعضاء هيئات التدريس إذ يكلف به أحد أعضاء هيئة التدريس بكلية الحقوق ، أو المستشار القانوني للجامعة وهو أحد أعضاء هيئة التدريس بكلية الحقوق .

ولكن الغائب أن يقوم بالتحقيق ادارة متخصصة ملحقه بالجهة الرئاسية هي ادارة الشئون القانونيه أو ادارة التحقيقات بحسب التسميه المستعملة • ويكون التصرف في التحقيق متروكا للرئيس الادارى المختص كما سنرى فيما بعد •

هذا ونذكر بتعديل يوليو سنة ١٩٨٣ والذي جعل النيابة الادارية تختص دون غيرها بالتحقيق الادارى مع شأغلى الوظائف العليا (مدير عام فما فوق) • ومع مرتكبى الافعال المحظورة الواردة بالبندين ٢ و ٤ من المادة ٧٧ من قانون العاملين •

ولقد أثير تساؤل عن مدى حق الرئيس الادارى المختص بتوقيع الجزاء في اجراء التحقيق بنفسه — وهى صورة نادرة الحدوث عملا — لأن الوزير ووكيل الوزارة ، بل ورئيس المصلحة ، لن يجد في الغائب الأعم متسعا من الوقت للقيام بالتحقيق مباشرة • فهو يقتنع عادة بالاشراف عليه ، ومتابعته بطريق غير مباشر •

ولكن قانون التفويض بالاختصاصات التى اشرنا اليها فيما سلف، قد هبط بسلطة التفويض الى مستويات دنيا من الرياسات ، قد ترى لسبب أو لآخر ، أن تجرى التحقيق بنفسها • والسؤال المطروح هو : هل يؤدى قيام الرئيس المختص بتوقيع الجزاء بالتحقيق مباشرة ، الى جعله غير صالح للتصرف في التحقيق الذى قام به ؟!

لقد ذهب الى ذلك بعض من تناول هذا الموضوع بالدراسة : فالدكتور السيد محمد ابراهيم في مؤلفه الذى سبقت الاشارة اليه ، يقول في صفحة ٥٢٧ « لا يجوز في نظرنا أن يتولى الرئيس الادارى بنفسه التحقيق والاثام وتوقيع الجزاء ، اذ في هذه الصورة يجمع بين يديه — وبغير شبهة — سلطتى الاتهام والادانة ، ويقع الاخلال بمبدأ الحيادة ، وهو مبدأ لا يجوز التضحية به في مسائل التأديب » (١) •

(١) مؤلفه « شرح نظام العاملين المدنيين بالدولة » طبعة سنة ١٩٦٦ . ولكنه يستطرد قائلا انه اذا قام أحد الرؤساء بالتحقيق ، فانه يصيح وحده غير صالح للتصرف في التحقيق وتوقيع الجزاء ، ولكن العيب لا يلحق الجهة =

في حين ذهب رأى آخر (١) الى أنه « ليس ثمة ما يمنع الرئيس الاداري من أن يتولى وحده الاتهام والتحقيق وتوقيع الجزاء » . لذلك يتعذر في هذا المجال اعمال القواعد الخاصة بالحيدة وما قد تقتضيه من تقرير عدم صلاحية مصدر القرار أو طلب رده ، وتقتصر ضمانته صاحب الشأن عندئذ على دكئة الطعن في القرار بعد صدوره فعلا ، وذلك بطرق الطعن القضائية المقررة » .

ولم نجد فيما بين أيدينا من أحكام القضاء أو الفتوى ما يعرض لهذه الحالة الافتراضية ، مما يقطع بأن الفرض يقوم على احتمال جدلي لم يطبق عملا ، للأسباب التي أشرنا إليها فيما سلف . والحالة الوحيدة التي قطع فيها القضاء هي انخاصة بالمحاكمة أمام مجلس التأديب أو أمام محكمة تأديبية اذ طبق القضاء بغاية الصرامة — وكما سنرى فيما بعد — مبدأ حيدة القضاء ، وضرورة الفصل بين الاتهام وبين المحاكمة .

أما في حالة ممارسة سلطة التأديب بواسطة الرئيس الاداري المختص ، فاننا مع الرأى القائل بعدم وجود مانع قانوني من ممارسة الرئيس المختص لاجراءات التحقيق . فالتأديب عن طريق الجهة الادارية المختصة ليس عملا قضائيا ، بل هو مجرد امتداد للسلطة الرئاسية لتقويم الخطأ ، ودفع عجلة العمل في المرفق المنوط بالرئيس

= الادارية التي يتبعها ، بل يجوز لرئيس آخر ان يمارس الاختصاص بتوقيع الجزاء ، لأن عدم الصلاحية هو عيب شخصي يتعلق بمن قام به سببه ، فيجمله وحده غير صالح لممارسة سلطة الادانة فيما حقق او اتهم ، ولا يمتد هذا العيب الى الجهة أو الهيئة التي يتبعها » .

وقد انضم الى هذا الرأى الأستاذان محمد رشوان أحمد ، وإبراهيم عباس منصور في مؤلفهما في الاجراءات التأديبية الذي سبقت الإشارة اليه ص ٢٥ حيث يقولان انه اذا جمع احد الرؤساء بين سلطتى الاتهام وتوقيع الجزاء « ... يقع الاخلال واضحا ببدا أو اصل قانونى مستقر هو عدم جواز الجمع بين سلطة الاتهام والادانة ، ومن ثم يكون متعينا في مثل هذه الحالة ان يترك ذلك الرئيس لغيره احدى السلطتين ، والا كان قراره في هذا التحقيق معيبا بعدم الصلاحية » .

(١) الدكتور عبد الفتاح حسن : مؤلفه السابق ، ص ٢٤٥ .

الادارى تسييره • وقد تقوم مصلحة فى أن يشرف الرئيس الادارى المختص بنفسه على تحقيق تحيط به اعتبارات خاصة ، حتى يحيط بدقائقه ، وبالظروف التى سهلت ارتكاب الخطأ لتلافيا مستقبلا ، ولكى يمارس اختصاصه التأديبى على هدى وبصيرة • واعتبار الخيدة الذى يقوم عليه القضاء لا محل له فى مجال التأديب الذى تمارسه سلطات ادارية ، لأن الرئيس الادارى الذى سوف يشرف على التحقيق — فيما لو فصلنا بين التحقيق واصدار القرار التأديبى — هو مرموس فى نهاية الأمر للرئيس الادارى الذى سوف يمارس الاختصاص بالتأديب ، بعكس المعروف فى المجالات القضائية فى خصوص العلاقة بين الاتهام والمحاكمة التأديبية •

وإذا كان القضاء قد طبق قاعدة الخيدة فى حالة المجالس التأديبية فلأنها جهات ادارية ذات اختصاص قضائى ، تستنفذ اختصاصها بمجرد اصدار قرارها ، شأنها فى ذلك شأن المحاكم التأديبية •

ومن ثم فانه من الناحية القانونية المجردة لا نجد سببا يحول بين الرئيس الادارى المختص وبين مباشرة التحقيق بنفسه اذا ما رأى وجها لذلك ، وأن هذا اذا تم ، لا يفقده الصلاحية لممارسة الاختصاص التأديبى بتوقيع الجزاء • ولكن مقتضيات الملائمة فى الظروف العادية ترجح أن يتولى التحقيق شخص آخر أو جهة أخرى غير الرئيس المنوط به التصرف فى التحقيق ، لأن ذلك قد يكون مدعاة لطمأنينة الموظف المتهم من ناحية ، وتحصينا للرئيس الادارى المختص من التأثير باعتبارات معينة أثناء التحقيق وقبل أن تكتمل كافة إجراءاته • فالأمر هو أمر ملائمة لا مشروعية •

٤ — دور النيابة الادارية فى التحقيق : المفروض — من الناحية النظرية المجردة — أن النيابة الادارية هى جهاز معاون فى مجال التحقيق (١) • ولهذا حدد المشرع الحالات التى تمارس فيها النيابة

(١) سواء تولت التحقيق اختيارا أو الزاما على النحو السابق توضيحه •

الإدارية التحقيق على سبيل الحصر ، في المادة الثالثة من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ ، على النحو التالي :

أولاً : فحص الشكاوى التى تحال الى النيابة الادارية من الرؤساء المختصين أو من أى جهة رسمية عن مخالفة القانون أو الإهمال فى أداء واجبات الوظيفة . فإذا كانت الجهة الادارية هى الجهة صاحبة الاختصاص الأصيل فيما يتصل بالتحقيق على النحو السابق ، فإن لها مطلق الحق فى أن تعهد بالتحقيق الى النيابة الادارية . وإذا كانت الجهة الادارية الرئاسية تمارس اختصاصها تقديرياً فى هذا المجال ، فإنها سوف تلجأ الى النيابة الادارية مضطرة إذا تشعب التحقيق ، واشترك فى المخالفات الادارية أشخاص ينتمون الى أكثر من وزارة أو هيئة مستقلة . كما أن الإدارة تحيل التحقيق الى النيابة الادارية إذا أحاطت به ظروف شائكة ، واتصل بموظفين من مستويات عالية .

ثانياً : إجراء التحقيق فى المخالفات الادارية والمالية التى يكشف عنها إجراء الرقابة . فدور الرقابة الادارية — كما أوضحنا فيما سلف — ينحصر فى كشف الانحرافات والتثبت من جديتها . وقد نصت الفقرة الثانية من المادة الثانية من القانون رقم ٤٤ لسنة ١٩٦٤ على أنه « إذا أسفرت التحريات أو المراقبة عن أمور تستوجب التحقيق ، أحيلت الأوراق الى النيابة الادارية أو النيابة العامة حسب الأحوال باذن من رئيس الرقابة الادارية أو من نائبه . وعلى النيابة الادارية أو النيابة العامة افادة الرقابة الادارية بما انتهى اليه التحقيق » .

ثالثاً : وتقوم النيابة الادارية بالتحقيق أيضاً اذا ما ثبت لها من الفحص جدية شكاوى الأفراد والهيئات التى ترسل اليها رأساً . وهذه الحالة تتخف من اختصاصا مبتدأً للنيابة الادارية فى مجال التحقيق بعكس الحالتين الأوليين ، وفيهما لا تقوم النيابة الادارية بالتحقيق الا بناء على طلب .

٥ — آثار ازدواج سلطة التحقيق : ان التسليم بأن الجهة الادارية هى صاحبة الاختصاص الأصيل بإجراء التحقيق ، وأن النيابة

الادارية هي مجرد جهة معاونة - في غير الحالات التي أوجب المشرع أن يتم التحقيق بواسطة النيابة الادارية - وان كان يلقي ضوءا قويا من الناحية الفقهية المجردة ، فإنه لا يحول دون قيام اشكالات من الناحية العملية اذا ما قامت الجهتان بالتحقيق في ذات الوقت مع نفس الأشخاص ، وذلك اذا ما بدأت الجهة الادارية التحقيق ، وكانت جهة الرقابة الادارية قد أحالت ذات الموضوع الى النيابة الادارية ، أو كانت النيابة الادارية قد ثبت لها من شكاوى تلقفتها من بعض الأفراد جدية الاتهام على النحو الذي سبق توضيحه . ولعل المشرع نفسه قد توقع احتمال هذا التعارض ، فنص في الفقرة الأخيرة من المادة الثالثة من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ - والتي حددت الحالات التي يجوز للنياية الادارية أن تتباشر فيها التحقيق - على ضرورة « ارسال اخطار الى الوزير أو الرئيس الذي يتبعه الموظف باجراء التحقيق قبل البدء فيه ، وذلك فيما عدا الحالات التي يجري فيها التحقيق بناء على طلب الوزارة أو الهيئة التي يتبعها الموظف » . كما أن المادة ١٢٥ من قرار مدير النيابة الادارية رقم ١٢٢ لسنة ١٩٦٥ - والتي سبقت الإشارة اليها - يقضى بأن « يكون فحص الشكوى باستطلاع معلومات الجهة المختصة » (١) وهكذا نجد أنه اذا بدأت

(١) كما تنص المادة الثالثة من ذات الفقرة على ما يلي :
« فيها عدا الحالات التي يجري فيها التحقيق بناء على طلب الجهة التي يتبعها العامل يجب اخطارها بالتحقيق قبل البدء فيه بكتاب يتضمن رقم القضية وموضوعها . ويكتفى بالاطار الشفوي ، مع اثباته في المحضر ، اذا كانت للموضوع أهمية تستوجب التعجيل بالتحقيق . ويراعى في الاخطار :

(أ) بالنسبة للعاملين بالوزارات : أن يكون للوزير اذا تعلق التحقيق بأحد العاملين من الدرجة الثانية فما فوقها ، والا فلوكيل الوزارة أو رئيس المصلحة .

(ب) وبالنسبة للعاملين بوحدة الادارة المحلية : أن يكون للمحافظ اذا تعلق التحقيق بأحد العاملين من الدرجة الرابعة فما فوقها ، والا فلرئيس المحلي .

(ج) بالنسبة للعاملين بالهيئات العامة ، يكون للمدير المختص .

(د) بالنسبة للعاملين بالمؤسسات العامة والشركات والجمعيات والهيئات الخاصة يكون لرئيس مجلس الادارة .

النيابة الادارية التحقيق بناء على طلب من الجهة الادارية التى يتبعها الموظف فلا صعوبة فى الأمر • وإذا بدأت بغير طلب منها ، فإنه يتعين عليها أن تحيط جهة الادارة بالتحقيق حتى يتم التنسيق بين الجهتين • وفى الظروف العسادية ، وإذا حسنت النيات ، فإن الجهتين تتعاونان لتحقيق الصالح العام ، لا سيما وأن عمل النيابة الادارية انما يتم لصالح الادارة التى يتبعها الموظف : بالتخفيف عن عاتقها من ناحية ، ولتكشف الأخطاء وتقويم العمل من ناحية أخرى • ولكن اذا ما حدث تصادم بين الجهتين لسبب أو لآخر ، فإن المحكمة الادارية العليا قد حسمته فى حكمها الصادر فى أول يونيو سنة ١٩٦٨ (س ١٣ ، ص ١٠١٣) حيث تقول : « اذا تولت النيابة الادارية التحقيق - سواء بناء على طلب الجهة التى يتبعها الموظف أو بناء على شكوى الأفراد والهيئات التى أثبت الفحص جديتها ، فإن لها - بل عليها - أن تستمر فى التحقيق حتى تتخذ قرارا فى شأنه ، دون أن يتوقف ذلك على ارادة الجهة التى يتبعها الموظف • ولا يجوز لتلك الجهة أن تتصرف فى التحقيق الا اذا أحوالت النيابة الادارية الأوراق إليها » •

ومعنى ذلك أنه اذا وصل التحقيق الى النيابة الادارية ، حتى ولو كانت الجهة الأصلية قد بدأت ، فإنه من المتعين الانتظار حتى تنتهى منه النيابة الادارية وتصدر قرارا فيه • وبعد ذلك يكون للجهة الادارية أن تمارس حقها فى التصرف فى التحقيق على التفصيل الذى نعرض له بعد قليل • ولا شك أن هذا التفسير يواجه كافة الاعتبارات •

ومن المبادئ التى قررتها المحكمة الادارية العليا فى هذا الصدد :

- النيابة الادارية غير مقيدة فى مباشرتها لاجراءات التحقيق والالتزام - أعمالا لأحكام القانون رقم ١٩ لسنة ١٩٥٩ - بميعاد معين أو وجوب تقديم شكوى إليها من صاحب العمل • (حكمها فى ١٩٦٩/٢/١ : مجموعة المبادئ ، ص ٣٩٨٩) •

(١) وعادت المحكمة الادارية العليا لتؤكد ذات المبدأ بالفاظه فى حكمها الصادر فى أول فبراير سنة ١٩٦٩ س ١٤ : ص ٣٢٨ •

— ان القانون رقم ١٩ لسنة ١٩٥٩ ، ينطوى على تنظيم شامل للجهة المختصة بالتحقيق ، وكيفية التصرف فيه ، وسلطة توقيع العقاب • والاحالة فيه الى قانون النيابة الادارية ، قد ورد على سبيل الحصر • ومن ثم فان نص المادة ١٣ من قانون النيابة الادارية بوجوب اخطار ديوان المحاسبات (الجهاز المركزى للمحاسبات) بالقرارات الصادرة من الجهة الادارية فى شأن المخالفات المالية ، وتخويله الحق فى احالة الموظف المؤثم الى المحاكمة التأديبية ، يخرج من نطاق هذه الاحالة ، ومن ثم لا يسرى فى شأن موظفى هذه المؤسسات • (حكمها فى ١٨/١٢/١٩٦٥ ، المجموعة ، ص ٣٩٩٠) •

— ان القانون لم يرتب البطلان على اغفال اخطار النيابة الادارية للجهة التابع لها الموظف قبل بدء التحقيق معه فى الحالات التى يجرى فيها بدون طلب من الجهة التابع لها • (حكمها فى ٣٠/٥/١٩٧٠ المجموعة ، ص ٣٩٩١) •

— ان المادتين ٣ و ١٤ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ بإعادة تنظيم النيابة الادارية والمحاكمات التأديبية قد أوجبتا على النيابة الادارية اخطار الوزير أو الرئيس الذى يتبعه العامل بإجراء التحقيق قبل البدء فيه وذلك فيما عدا الحالات التى يجرى فيها التحقيق بناء على طلب الوزارة أو الهيئة التى يتبعها العامل ، وعدم قيام النيابة الادارية بهذا الاجراء لا يترتب عليه البطلان ، لأن الغاية من اجراء هذا الاخطار هى أن يكون رئيس العامل على بينة بما يجرى فى شأنه فى الوقت المناسب ، ومن ثم والحالة هذه يكون قد شرع لمصلحة الادارة وحدها ، تمكينا لها من متابعة تصرفات العاملين فيها بما يحقق صالح العمل ، واغفال هذا الاجراء لا ينطوى على المساس بمصالح العاملين أو الانتقاص من الضمانات المقررة لهم وبهذه المثابة فان الاخطار لا يعد من الشروط الجوهرية التى يترتب على اغفالها ثمة بطلان بغير نص يجيز للعاملين التمسك به (حكمها فى ١٧/١١/١٩٧٩ ، المجموعة ، ص ٣٩٩١) •

— على النيابة الادارية أن تستمر فى التحقيق الذى تباشره حتى تتخذ قرارا فى شأنه • ولا يجوز للجهة الادارية أن تتصرف فى التحقيق (٣٧ م - قضاء التأديب)

الا اذا اُحالت النيابة الادارية الأوراق اليها (حكمها في ١٩٦٩/٢/١ ،
المجموعة ، ص ٣٩٩٣) •

الفرع الثالث

مقومات التحقيق

١ — ان التحقيق ، سواء تولته النيابة الادارية ، أو الجهة
الرئاسية بأجهزتها ، يستهدف كشف الحقيقة • وعلى عكس التحقيق
الجنائي ، فان المشرع لم يضع تنظيماً متكاملًا للتحقيق الاداري ،
لا سيما حينما تتولاه الجهة الادارية • ولقد أعلنت عن هذه الحقيقة
المحكمة الادارية العليا في حكمها الصادر في ٢٧ نوفمبر سنة ١٩٦٥
(سبق) حيث تقول : « لم تتضمن النصوص ما يوجب احوالة التحقيق
الى النيابة الادارية (مع ملاحظة التعديل التشريعي الذي طرأ في هذا
الخصوص) ، ولا ما يوجب افراغه في شكل معين أو وضع مرسوم اذا
ما تولته الجهة الادارية ذاتها أو بأجهزتها القانونية المتفصصة في
ذلك ، كما لم ترتب جزاء البطلان على اغفال اجرائه على وجه خاص ،
وكل ما ينبغي هو — على حد تعبير هذه المحكمة العليا — أن يتم
التحقيق في حدود الأصول العامة ، وبمراعاة الضمانات الأساسية التي
تقوم عليها حكمته بأن تتوافر فيه ضمانات السلامة والحيدة والاستقصاء
لصالح الحقيقة ، وأن تكفل به حماية حق الدفاع للموظف تحقيقاً
للمدالة » (١) •

٢ — وأول سؤال يطرح في هذا المقام هو الشكل الذي يفرغ
فيه التحقيق : بمعنى هل من اللازم أو يتم التحقيق كتابة ؟ !

(١) كما تقول في حكمها الصادر في ٢٦ يناير سنة ١٩٦٢ (س ٨
ص ٦٢١) ان اغفال المحقق سماع اقوال شهود رأى في تقديره عدم
الجدوى من سؤالهم أو الاكتفاء بما سبق ان ادلوا به امام محقق آخر ،
لا يمكن أن يكون سبباً لبطلان التحقيق ، وان يمكن أن يكون ملخذاً على
التحقيق بالقصور مبرراً لطلب استكمالها • لأن المشرع لم يرسم لمسير
التحقيق أسلوباً معلوماً يلتزمه المحقق ، والا كان التحقيق باطلاً •

لقد كانت المادة ٨٥ من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ توجب الاتوقع على الموظف عقوبة تأديبية الا « بعد سماع اقواله وتحقيق دفاعه » وكانت الفقرة الأخيرة منها تنص صراحة على أنه « وفي جميع الأحوال يجوز أن يكون الاستجواب والتحقيق شفاهاً ، على أن يثبت مضمونه بالمحضر الذي يحوى الجزاء » . وهكذا كان هذا القانون يتضمن رداً مباشراً على السؤال الذى طرحناه .

ثم جاء القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ ، وألغى الاجازة السابقة . ونص في المادة ٦٠ منه على انه « لا يجوز توقيع عقوبة على المتعامل الا بعد التحقيق معه كتابة وسماع اقواله وتحقيق دفاعه ... » . وهكذا يكون القانون اشار الى قد العى مبدأ التحقيق الشفهي بالنسبة للمعاملين الخاضعين لأحكامه .

ولكن بعد التجربة ، عاد المشرع في قانونى العاملين الحكوميين - رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ - واتخذ موقفاً وسطاً . فالمادة ٥٦ منه تقرر الأصل العام وانقاض بأن يكون التحقيق كتابة . ولكن الفقرة الثانية من المادة اشار اليها قد عقيبت على المبدأ المشار اليه بقولها : « ومع ذلك يجوز - بالنسبة لعقوبة الانذار والخصم من الأجر لمدة لا تتجاوز ثلاثة أيام - أن يكون الاستجواب أو التحقيق شفاهاً ، على أن يثبت مضمونه في القرار الصادر بتوقيع الجزاء » . واحتفظ المشرع بذات الحكم في الفقرة الثانية من المادة ٧٩ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ (١) . وهذا الموقف الوسط يقوم على مبدئين ، الأول : أن الأصل العام أن يتم التحقيق كتابة . الثانى : أن التحقيق الشفهي طريق استثنائي ، لا يجوز اللجوء اليه الا بالنسبة للمخالفات اليسيرة التى لا تستحق الا العقوبتين المشار اليهما في النص . ومعنى ذلك أن الرئيس الادارى اذا لجأ الى التحقيق الشفهي ، وأراد أن يوقع عقوبة أقسى ، فعليه أن يعيد التحقيق كتابة .

(١) كان النص المقابل من القانون الملقى بضيف الى ذلك عقوبة ثلاثة هي « الوقف عن العمل لمدة لا تتجاوز ثلاثة أيام » .

أما بالنسبة للعاملين في القطاع العام ، فإن المشرع لم يتردد ، واحتفظ بمبدأ جواز التحقيق الشفهي ، الذي ورد النص عليه بصورة متطابقة في المادة ٥٨ من لائحة العاملين بالقطاع العام الملاءة ، وفي الفقرة الثانية من المادة ٤٧ من القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٧١ والفقرة الثانية من المادة ٨١ من القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ التي تقول : « لا يجوز توقيع جزاء على العامل إلا بعد التحقيق معه كتابة وسماع أقواله وتحقيق دفاعه .. ومع ذلك يجوز بالنسبة الى جزائي الإنذار والخصم من المرتب عن مدة لا تتجاوز ثلاثة أيام أن يكون الاستجواب أو التحقيق فيها شفاهة ، على أن يثبت مضمونه في المحضر الذي يحوى الجزاء » وهكذا أصبح الحكم متطابقا بالنسبة للعاملين الحكوميين والعاملين في القطاع العام . والواقع أن مقتضيات الرقابة على السلطة التأديبية تقتضى وجود نوع من التحقيق الكتابي . هذا وقد أوضحت المحكمة الإدارية العليا مقومات التحقيق الشفهي في حكمها الصادر في ٢٦ فبراير سنة ١٩٦٦ (س ١١ ، ص ٤٨٠) في قضية تتلخص ظروفها فيما يلي : أوغد أحد الموظفين في مهمة رسمية في الخارج ، وهناك تصرف تصرفا سيئا . فلما عاد حقق رئيسه في الأخطاء المنسوبة اليه شفها ووقع عليه عقوبة تأديبية مما يدخل في اختصاصه ، وجاء في قرار توقيع العقوبة « أحضرت السيد المهندس المذكور للمكتب ، واستمعت لدفاعه فيما هو منسوب اليه ، وقد تبين لى صحة ما جاء بتقرير السادة المذكورين (الذين قدموا شكاوى ضده) من سوء سلوكه ومعاملته لزملائه المصريين ، فضلا عن تعديه بالقول الذى يتنافى مع قواعد اللياقة والأدب على السادة الألمان مما كان له أسوأ الأثر في نفوسهم ، وما يهدد العلاقات الودية القائمة بينهم وبيننا ، ولذلك تقرر مجازاته بخصم عشرة أيام .. » فلما طعن المهندس في شرعية القرار الصادر بتوقيف العقاب ، قبلت محكمة القضاء الإدارى الطعن على أساس أن تلك العبارة لا تعد تحقيقا شفها ، لأن الرئيس الإدارى لم يذكر دفاع المتهم ، ولا الأسانيد التى بنى عليها الاتهام . ولكن المحكمة الإدارية العليا رفضت مسلك محكمة القضاء الإدارى ، وقالت : « والثابت من هذه الإشارة (التى أوردناها) بما لا يدع مجالا لأي شك ، أن السيد المدير العام قد قام

باستجواب المدعى والتحقيق معه شفاهة^(١) وأثبت مضمون ذلك بالمحضر الذى يحوى الجزاء • وعلى ذلك فإنه يكون قد استعمل الرخصة التى أشارت إليها الفقرة الأخيرة من المادة ٨٥ من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ ، ذلك لأنه ليس المقصود من اثبات مضمون التحقيق الشفهي بالمحضر الذى يحوى الجزاء ضرورة سرد ما دار فى الموضوع محل الاستجواب بالمحضر تفصيلا ، بسرد كل الوقائع المنسوبة للموظف ، وبيان الأصول التى استخلصت منها ، وذكر ما ورد على ألسنة الشهود بشأنها ، وترديد دفاع الموظف وتقمى كل ما ورد فيه من وقائع وأدلة وإثبات ونفى وترجيح الاتهام على أساس دفع أبداء الموظف . اذ أن كل ذلك من شأنه أن يقبل التحقيق الشفهي الى تحقيق كتابي ، وهو مما يعطل الحكمة من اجازة التحقيق الشفهي • وهى تسهيل العمل على ما نصت عليه المذكرة الايضاحية للقانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٧ ، وإنما المقصود من ذلك اثبات حصول التحقيق أو الاستجواب: وما أسفر عنه هذا التحقيق فى شأن ثبوت الذنب الادارى قبل الموظف باعتبار أن هذا الذنب الادارى هو الذى يكون ركن السبب فى القرار التأديبي مما يمكن السلطة القضائية من بسط رقابتها القانونية على صحة قيام هذه الوقائع وصحة تكييفها القانوني • ومن حيث أنه لذلك يكون قرار الجزاء المطعون فيه قد صدر بناء على تحقيق شفهي سليم أجرى مع المدعى فى حدود القانون » •

واستطردت المحكمة الادارية العليا تؤكد أن التحقيق الشفهي

لم يشبه قصور : « ••• لأنه يبين من قرار الجزاء ، ومن اعتراف المدعى نفسه بصحيفة دعواه ، أن السيد المدير المصام قد استدعاذ الى مكتبه ، وواجهه بالتهمة المنسوبة اليه تهمة تهمة ، وبالمصادر التى استمدتها منها ، ثم استمع الى دفاعه فى كل منها ، ورجح ثبوت هذه

(١) يلاحظ اثبات المحكمة الادارية العليا لواقعة ان الرئيس الادارى الذى وقع الجزاء ، هو بنفسه الذى قام بالتحقيق الشفهي ، ومع ذلك لم تبطل القرار على أساس انعدام الحيادة ، لعدم الفصل بين سلطة التحقيق وسلطة الاتهام ، وهو الموضوع الذى اشرنا اليه غيبا سلف ، مما يؤيد للرأى الذى اوردناه فى موضعه .

التهمة قبله لاطمئنانه الى المصادر المستمدة منها . . . وعلى ذلك فان هذا التحقيق الشفهي يكون قد استكمل الضمانات الأساسية التي يقوم عليها كل تحقيق — سواء أكان تحقيقا كتابيا أو شفهيًا — فضلا عن أن قضاء هذه المحكمة قد جرى على أنه ليس ثمة ما يوجب افراغ التحقيق مع الموظف في شكل معين » . وانتهت من ذلك الى أن عدم توقيع الموظف على محضر التحقيق الشفهي لا يؤدي الى بطلان التحقيق ، لأن ذلك خاص بالتحقيق الكتابي .

وجميع هذه الأحكام تحتفظ بقيمتها اذا استعمل الرؤساء حقهم في الالتجاء الى التحقيق الشفهي سواء في الحكومة أو في القطاع العام .
٣ — واذا فالشكل الكتابي للتحقيق هو الأصل : ولهذا نظمته كل من المواد ٤٧ الى ٥٠ من اللائحة التنفيذية للقانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ (١) ، والمواد من ٨ الى ١٠ من اللائحة الداخلية للنيابة الادارية

(١) وذلك بعكس اللائحة التنفيذية للقانون الجديد التي لم تتضمن في هذا الخصوص الا ثلاث مواد سبق أن أوردناها . وتنص المواد من ٤٧ الى ٥٠ من اللائحة التنفيذية للقانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ على ما يأتي :
م — ٤٧ : « يكون التحقيق كتابي . ويجوز للمحقق الاستعانة بكتاب ، ويثبت التحقيق في محاضر مسلسلّة يصدر كل منها بذكر تاريخ ومكان وساعة افتتاحه وانمايه وتذييل كل ورقة من أوراق التحقيق بتوقيع المحقق والكتاب ان وجد » .

م — ٤٨ : « يثبت المحقق في المحضر كل ما يتخذ من اجراءات واسم المسئول وسننه ومحل اقامته ووظيفته ودرجته والاسئلة والاجوبة ويطلب منه التوقيع على المحضر » .

م — ٤٩ : « يتناول التحقيق ما يفرض اثباته من وقائع يتطوّر على مخالفتها أو خروج على مقتضى الواجب وان لم تتصل بالواقعة الأصلية ، ولو كان الذي ارتكبه موظف غير الموظف الذي يحقق معه . وان يثبت للمحقق شبهة ارتكاب جريمة من جرائم القانون العام تعين عليه ابلاغ وكيل الوزارة أو رئيس المصلحة فوراً لاتخاذ اللازم فاقبونا مع الاستمرار في التحقيق ما لم يصدر وكيل الوزارة أو رئيس المصلحة المختص أمراً آخر » .

م — ٥٠ : « يطلع المحقق على الموظف الذي نسبت اليه المخالفة او الخروج على مقتضى الواجب ملخص ما أسفر عنه التحقيق من ادلة او قرائن اخذاً من الأوراق او من اقوال الشهود . ويثبت حصول هذه التلاوة في المحضر ، وتدوّن اجابة الموظف عليها تفصيلاً ، ثم يحقق نفاذ الموظف . وان امتنع الموظف عن ابداء اقواله او عن التوقيع أثبت المحقق ذلك في المحضر » .

والمحاكم التأديبية^(١) (القرار الجمهورى رقم ١٤٨٩ لسنة ١٩٥٨) •
والمواد من ٧ الى ٤٥ من قرار مدير النيابة الادارية رقم ١٢٢ لسنة
١٩٦٥ باصدار التعليمات انعامية بتنظيم العمل الفنى بالنيابة الادارية •
وجميع هذه الأحكام متقاربة ، وتستهدف اظهار الحقيقة • ومن ثم
فلا داعى للخوض فى التفاصيل ، اكتفاء بالوقوف عند الأسس
الكبرى •

٤ — وأول أساس يجب أن يقوم عليه التحقيق ، هو مواجهة
العامل بما هو منسوب اليه دون لبس أو إبهام • وقد حرصت المحكمة
الادارية العليا على تأكيد هذا المعنى وإبرازه فى حكمها الصادر فى
١٦ ديسمبر سنة ١٩٦٧ (س ١٣ ، ص ٢٧٣) حيث تقول : « بين
من الرجوع الى الأحكام المنظمة لتأديب العاملين ، أنها تستهدف فى
مجموعها توفير الضمانات لسلامة التحقيق الادارى ، وتيسير وسائله
بغية الوصول الى الحقيقة • ومن الضمانات الجوهرية التى حرص
الشارع على مراعاتها فى التحقيق الادارى ، المواجهة : وذلك بايقاف
العامل على حقيقة التهمة المنددة اليه ، وإحاطته علما بمختلف الأدلة
التي تشير الى ارتكابه المخالفة حتى يستطيع أن يدلى بأوجه دفاعه
(وأشارت المحكمة الى نص المادة ٥٠ من اللائحة التنفيذية للقانون
رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ التى كانت ما تزال نافذة كما ذكرنا) ••• ومن

(١) تنص هذه المواد على ما يلى :

٨ — « يكون التحقيق كتابة ، ويثبت فى محضر أو محاضر
مبسطة يصدر كل منها بفكر تاريخ ومكان وساعة افتتاحه وانمايه ،
وتنيل كل ورقة من أوراق التحقيق بتوقيع عضو النيابة والكتب
أن وجد » •

٩ — « يثبت عضو النيابة فى المحضر كل ما يتخذ من اجراءات
واسم المسئول وسننه ومحل اقلته ووظيفته ودرجته والاستئلة
والاجوبة ، ويطلب منه التوقيع على المحضر » •

١٠ — « يرافق عضو النيابة الادارية أثناء التحقيق كتب منها
يتولى كتابة المحضر ويوقع على كل صفحة منها مع عضو النيابة ويقوم
بتنفيذ تاسيراته • ويجوز عند الانتقال ندب أى كاتب آخر مع تظليه اليه
قبل مباشرة عمله • كما يجوز عند الإقتضاء قيام عضو النيابة بتحرير
المحضر بنفسه » •

حيث انه يلزم حتى تؤدي مواجهة العامل بالتهمة غايتها - كضمانة أساسية للعامل - أن تتم على وجه يستشعر معه العامل أن الإدارة بسبيل مؤاخذته اذا ما ترجحت لديها ادانته حتى يكون على بينة من خطورة موقفه ، فينشط للدفاع عن نفسه . وليس يغنى عن هذه المواجهة مجرد القول بأن المخالفة ثابتة ثبوتاً مادياً لا شبهة فيه ، وذلك أن الحكم على ثبوت المخالفة وانتقائها مردّه الى ما يسفر عنه التحقيق الذي يعتبر توجيه التهمة وسؤال المخالف عنها ، وتحقيق دفاعه في شأنها ، أحد عناصره الجوهرية » .

٥ - وإذا كان التحقيق يبدأ بشبهة خطأ معين ينسب الى موظف بعينه أو موظفين بذواتهم يصدر قرار بإحالتهم الى التحقيق ، فإن المحقق غير مقيد بما يرد في قرار الاحالة ، لا من حيث الأفراد ، ولا من حيث الوقائع : ولقد حرص المشرع على أن يضمن هذا المعنى نص المادة ٤٩ من اللائحة التنفيذية للقانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ حيث يقرر : « يتناول التحقيق ما يعرض أثناءه من وقائع تتطوى على مخالفات أو خروج على مقتضى الواجب ، وإن لم تتصل بالواقعة الأصلية ، ولو كان الذي ارتكبه موظف غير الموظف الذي يحقق معه » . وقد ورد ذات المعنى في المادة السابعة من قرار رئيس الجمهورية رقم ١٤٨٩ لسنة ١٩٥٨ باللائحة الداخلية للنيابة الإدارية حيث تقول : « يتناول التحقيق كل ما يتكشف من مخالفات ولو لم تتصل بالواقعة الأصلية » وهذا مبدأ منطقي ، لأن الهدف من التحقيق هو الكشف عن خطأ يدعى قيامه تمهيداً لتلافيه ، ومعلّقة المتسبب فيه . ومتى تحرك التحقيق لسبب معين ، فيجب تصفية كل ما يتكشف عنه ، وليس في ذلك أي مساس بضمانات العاملين ، وذلك كله بمكن القرارات الصادرة بالاحالة الى المحاكمة التأديبية كما سنرى فيما بعد .

٦ - خطوات التحقيق الكتابي كما نظمته اللوائح :

لقد تضمنت من اللائحة التنفيذية للقانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ ، واللائحة الداخلية للنيابة الإدارية ، والتعليمات العامة بتنظيم العمل

الفنى بالنيابة الادارية ، الأسس العريضة لاجراء التحقيق الكتابى :
حتى يمكن أن يحقق الغاية المرجوة منه • وإذا كانت النيابة الادارية
ملتزمة باتباع التعليمات التى ترد فى النصوص المنظمة لعملها ، فان
لجهات الادارة أن تستهدى بتلك التعليمات اذا ما باشرت التحقيق
بنفسها ، دون أن يترتب على مخالفتها البطلان كما ذكرنا فيما سلف •
وفيما يلى نعرض لهذا التنظيم مستمدا من النصوص المشار اليها •

١ - يجرى التحقيق - اذا ما تولته النيابة الادارية - فى
مقرها • ويجوز انتقال عضو النيابة الادارية الى أية جهة أخرى
بقتضى التحقيق الانتقال اليها لضبط واقعة أو الاطلاع على أوراق
لا يمكن نقلها أو لسؤال أشخاص يتعذر انتقالهم الى مقر النيابة •
وعلى عضو النيابة قبل الانتقال أن يخطر الجهة المختصة لتحضير
المستندات أو تكليف المطلوب سماع أقوالهم بالتواجد فى الموعد المحدد
ما لم تستدع مصلحة التحقيق غير ذلك • (مادة ٦ من التعليمات العامة)
أما اذا تولت جهة الادارة التحقيق بنفسها أو بأجهزتها الفنية المتخصصة
فإنها حرة فى اختيار المكان الذى تجرى فيه •

٢ - يصدر محضر التحقيق بتاريخ اليوم وساعته ومقره واسم
المحقق وكاتب التحقيق ، ويذيل بعد الانتهاء منه بما يفيد قفله وساعة
ذلك مع بيان تاريخ الجلسة التالية والاجراء الذى سيتخذ فيها •
ويوقع عضو النيابة وكاتب التحقيق فى نهاية كل صفحة وعلى كل
ملحوظة أو مواجهة يتضمنها المحضر ، وكذلك عقب الانتهاء من سماع
أقوال كل مخالف أو شاهد • وبعد تلاوة أقواله عليه ، وإقراره بأنه
مصر عليها • ويجب أن يشتمل المحضر على توقيع أو ختم أو بصمة
كل من تسمع أقواله فى التحقيق عقب الانتهاء منها • • فإذا امتنع
أثبت ذلك فى المحضر مع بيان ما قد يبديه من أسباب (المادتان ٧ ، ٨
من التعليمات العامة) ويثبت المحقق فى المحضر كل ما يتخذ من
اجراءات ، واسم المسئول وسنه ومحل إقامته ووظيفته ودرجته والأسئلة
والاجوبة ويطلب منه التوقيع على المحضر (مادة ٤٨ من اللائحة
التنفيذية للقانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١) •

٣ — يبدأ عضو النيابة — بعد اطلاعه على الأوراق — بسماع أقوال الشاكي أو المختصين بالجهة المبلغة ، ثم يستمر في تحقيقه لسماع الشهود . حتى إذا أسفر التحقيق عن نسبة مخالفة محدودة الى أحد العاملين ، قام باستجوابه ، وذلك بمواجهته بما ثبت ضده من أدلة اتضحت من الأوراق ، أو شهادة الشهود ، ومناقشته في هذه الأدلة ، وتحقيق وجوه دفاعه . على أنه إذا تضمن التبليغ أو أسفر فحص الشكوى عن نسبة مخالفة محددة الى أحد العاملين ، يبدأ عضو النيابة تحقيقه باستدعائه وسؤاله وذلك بمواجهته بما هو منسوب اليه . فان اعترف ، بادر الى استجوابه تفصيلا . أما اذا أنكر فيسأله عن دفاعه وأدلتة وشهود النفي الذين قد يرى الاستشهاد بهم . وعلى المحقق ألا يتنعم باعتراف المتهم ، بل يمتحن عليه البحث في الأدلة الأخرى التي تؤيد الاتهام ، وذلك كله خشية أن يعدل المتهم عن اعترافه لسبب أو آخر (المادتان ١٦ و ٢٠ من التعليمات) .

٤ — تنظيم سماع شهادة الشهود : حرص المشرع على وضع مبادئ لتنظيم كيفية سماع الشهود ، نظرا لأهميته في هذا المجال ، وذلك على النحو التالي :

(١) لعضو النيابة الادارية عند اجراء التحقيق أن يستدعى الشهود ، ويسمع أقوالهم بعد حلف اليمين : وتسرى على الشهود الأحكام المقررة في قانون الاجراءات الجنائية للتحقيق بمعرفة النيابة العامة بما في ذلك الأمر بضبط الشاهد واحضاره (١) . وإذا تخلف الشاهد عن الحضور ، بعد تكليفه به بكتاب موصى عليه يحدد فيه سماع أقواله ، أو امتنع من الشهادة ، يحرر عضو النيابة الادارية محضرا بالجريمة ويحال الى النيابة العامة . كما أن لعضو النيابة الادارية أن يصدر أمرا بضبط الشاهد المتخلف واحضاره ، وتكليف رجال السلطة العامة بالقبض على الشخص المطلوب واحضاره ، اذا رفض الحضور طوعا في الحال . على أنه اذا كان الشاهد مريضا ، أو كان لديه ما يمنعه من الحضور ، جاز سماع الشهادة في محل

(١) مادة ٧ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ .

وجوده . فإذا انتقل عضو النيابة ، وتبين له عدم صحة العذر ، جاز اعتبار الشاهد ممتثلاً عن الشهادة (١) .

ويلاحظ أن تحليف الشهود اليمين المنصوص عليها لا يشترط في التحقيق الذي تجريه الجهة الرئاسية بنفسها (حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في ٢٤ ديسمبر سنة ١٩٦٦ س ١٢ ، ص ٤٩٠) (٢) .

(ب) تسمع أقوال الشهود وفقاً لأهمية الوقائع موضوع الشهادة . وعلى عضو النيابة مناقشة الشهود لتعرف نصيب ما يشهدون به من الحقيقة مع مواجعتهم بما يكون قد تبين له من الاطلاع على الأوراق مناقضاً لما يشهدون به . (م ١٧ من التعليمات) .

وعلى عضو النيابة أن يحول بقدر الامكان دون اتصال المشكوك بالشهود في أثناء التحقيق ضماناً لصحة سير التحقيق وعدم التأثير عليهم . وعليه — متى انتهى من سماع شاهد — أن يحرص على عدم اتصاله بغيره من الشهود الذين لم تسمع شهادتهم ، وله أن يقيمه بحجرة التحقيق للاستفسار منه عن بعض نقاط تأتي على لسان غيره من الشهود أو لمواجهته بهم (٣) .

(١) المواد ١١ و ١٢ و ١٣ من اللائحة الداخلية للسلطة الإدارية .
(٢) جاء في الحكم المشار اليه قول المحكمة الإدارية العليا : « ان تحليف الشهود وفقاً للمادة ١٠ مكرراً من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ معدلاً بالقانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٧ ، ووفقاً لل مادة ٧ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ : مقصور على التحقيق الذي يجريه مجلس التدقيق في الحالة الأولى ، والنيابة الإدارية في الحالة الثانية . ولم يشترط القانون ذلك بالنسبة الى التحقيق الإداري الذي يجريه رئيس المصلحة أو من ينوبه لذلك من موظفيها . وعلى ذلك فإن عدم قيام المحقق بتحليف الشهود لا يترتب عليه بطلان شهادتهم » .
ولكن تحليف البين للشاهد لا يترتب عليه البطلان في هذه الحالة ، بل يكون بمثابة ضمان إضافي .
(٣) المادتان ٢١ و ٣٢ من التعليمات .

(ج) لا يجوز سماع شهادة شاهد في حضور شاهد آخر لم يسمع بعد . (م ٢٣ من التعليمات) .

(د) على عضو النيابة أن يراعى مواجهة المشكو والشهود بعضهم ببعض إذا اختلفت أقوالهم أو تضاربت كلما أمكن ذلك (١) .
(م ٢٤ من التعليمات) .

(هـ) تؤدي الشهادة دون اكراه الشاهد ماديا أو أدبيا . ويجب على عضو النيابة أن يترك الشاهد يدلي بما لديه من معلومات دون أن يستوقفه أو يقاطعه إلا إذا تبين له خروجه عن موضوع التحقيق . وبعد انتهاء الشاهد من الادلاء بمعلوماته يبدأ عضو النيابة في مناقشته في تفاصيل شهادته على ضوء ما هو ثابت في الأوراق وما جاء في أقوال غيره ممن سمعت أقوالهم . ويجب إثبات أقوال كل شاهد في حضوره وبفمن عباراته وألفاظه . ولا يجوز الاكتفاء بالقول أنه سمعت أقوال شاهد فوجدت فطابقة لأقوال من سبقه . ويجب أن تدون الشهادة بغير تحشير أو سطب . فإن حصل ذلك ، وقع عليه الشاهد وعضو النيابة والكتب (٢) .

(و) ويجب على عضو النيابة ألا يحيط شاهدا علما بما قاله شاهد آخر إلا بعد أن يدلي بأقواله ، وألا يقرأ عليه أقواله الأولى أو يحيطه علما بها إلا إذا اقتضت ظروف التحقيق ذلك . كما لا يجوز لعضو النيابة توجيه سؤال للشاهد بناء على معلومات شخصية غير ثابتة بأقوال التحقيق (٣) .

(ز) لا يسوغ لعضو النيابة أن يبدي للشهود تشككه فيما يدلون به من أقوال أو أن يأتي بإشارات أو ملاحظات تؤثر في نفوسهم .

(١) ويشترط لأجراء المواجهة اتحاد المكان والزمان وبمسدر العلم والواقعة المختلف عليها ، ويجب إثبات المواجهة ونفيها في المحضر بغية الحقة وبفمن الألفاظ (مادة ٢٥ من التعليمات) .
(٢) المواد ٢٦ و ٢٧ و ٢٨ و ٢٩ من التعليمات .
(٣) المواد ٣٠ و ٣١ و ٣٢ من التعليمات .

وتمنهم من الادلاء بالأقوال التي كانوا يزعمون الادلاء بها . وعليه أن يكون حسن المعاملة واسع الصحر . وإذا حضر المشكو أثناء التحقيق ، فلا يسوغ له أن يقاطع الشاهد أثناء ادلائه بأقواله ، وإنما يجوز له - بعد الانتهاء من الشهادة - أن يسدي ما يشاء من ملاحظات عليها ، وأن يوجه إليه ما يريد من أسئلة - على أن يكون توجيهها عن طريق عضو اننيابة . ولعضو اننيابة أن يرفض توجيهه أى سؤال ليست له علاقة بموضوع التحقيق ، أو تتطوى صيغته على مساس بالغير . وعليه أن يثبت بالمحضر في هذه الحالة السؤال الذي طلب المشكو توجيهه ، وقرار رفضه (١) .

(ح) تسمع أقوال الشهود في كل ما يتصل بالتحقيق دفعة واحدة بقدر الامكان حتى لا يتكرر استدعاؤهم (٢) .

(ط) إذا اقتضى التحقيق عرض المخالف على الشاكي أو أحد الشهود للتعرف عليه ، فيجب مراعاة عدم تمكين الشاكي أو الشاهد من رؤية المخالف قبل عرضه عليه ، وتفادي صدور أى عبارة أو حركة أو إشارة قد تيسر التعرف عليه ، وأن يتم عرضه بين أشخاص مشابهين له ما أمكن (٣) .

وكل هذه التوجيهات منطقية ، وتكفل سلامة التحقيق ، ولهذا فإنها تحكم أى تحقيق يتم إجراؤه بغض النظر عن الجهة التي تتولاه .

• - القواعد العامة التي يتعين على المحقق مراعاتها : وضعت التعليمات المشار إليها قواعد عامة في التحقيق يجب على المحقق مراعاتها كقالة لسلامة التحقيق ، يمكن تركيز أهمها فيما يلي :

(١) المادتان ٣٦ و ٣٨ من التعليمات .

(٢) مادة ٤١ من التعليمات .

(٣) مادة ٤٢ من التعليمات : « وثبتت عملية المعرض في محضر

مستقل تتضمن أسماء من مرضوا وموطنهم ونتيجة المرض » .

(أ) يجب على عضو النيابة أن يتبع الأصول المنطقية للوصول إلى الحقيقة من أقرب لطرق ، وأن يضع السؤال صريحا محددا خاليا من التعميد والابهام ، وأن يجعل أسئلته في صيغة الاستفهام ، وألا تتضمن إحياء بإجابة معينة (المادتان ٣٣ ، ٣٤) .

(ب) على عضو النيابة الادارية أن يراعى في تحقيقه التسلسل والترابط وأن يقصر أسئلته على ما يمس الموضوع الذي يتناوله التحقيق وأن يتفادى توجيه أسئلة غير مجدية (مادة ٣٥) .

(ج) لا يجوز لعضو النيابة أن يعد المخالف بالتدخل في تخفيف العقاب عنه أو حفظ التحقيق بقصد الحصول على اعتراف معين (م ٣٧) .

(د) على عضو النيابة تحقيق ما يدفع به المخالف من الأعذار المشروعة المخففة للمسئولية (م ٣٩) .

(هـ) إذا تعرض التحقيق لمسئولية أحد الماملين ممن تنظم التحقيق معهم وطريقه محاكمتهم قوانين خاصة ، يتعين على عضو النيابة أن يمتنع في هذه الحالة عن سؤاله . وعليه أن يحرر مذكرة يوضح فيها ما اثر بشأن هذا التحقيق ، ويعرضها على رئيس النيابة لاحتالها إلى الجهة المختصة (م ٤٠) (١) .

(و) على عضو النيابة ألا يحدد جلسة واحدة لتحقيقات تفوق الطاقة أو الوقت ، وأن يراعى في استدعاء الشهود من الماملين صالح المرفق الذي يتبعونه (مادة ٦٧) .

(ز) يجب على عضو النيابة أن يتم التحقيق الذي بدأه . فإذا طرأ ما يدعو إلى إحالته لغيره ، تعين عليه أن يرفق بالملف مذكرة بتفصيل وقائع التحقيق وما تم فيه (مادة ٧٠) .

(١) على أن التعليمات تجيز سماع اقوال مثل هذا العامل كشاهد ، إذا كانت لشهادته أهمية ، ويجب في هذه الحالة أن تبين في اعلان التكليف بالحضور صفته كشاهد .

(ح) تكون لاجراءات التحقيق ونتائجه صسفة السرية • وعلى
عضو النيابة ألا يقضى بشئ منها (م ٧٩) •

٧- سلطات المحقق : زود المشرع عضو النيابة الادارية المحقق
بالسلطات اللازمة لأداء عمله • وأبرز سلطاته في هذا الشأن :

أولا : حق استدعاء الشهود ومؤالهم على النحو الذى سبق
توضيحه •

ثانيا : حق الاطلاع على ما يراه لازما من الأوراق • وقد ورد
النص على هذا الحق في المادة ٧ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨
حيث تقول : « لعضو النيابة الادارية عند اجراء التحقيق الاطلاع على
ما يراه لازما من الأوراق بالوزارات والمصالح » وقد وردت الاحكام
التفصيلية لهذا الحق في كل من اللائحة الداخلية للنسابة الادارية ،
والتعليمات العامة • فنصت المادة السادسة من اللائحة الداخلية على
أنه « اذا امتنعت الوزارات والمصالح عن تقديم الأوراق التى يرى
عضو النيابة الادارية أنها لازمة للتحقيق ، عرض الأمر على الوزير
أو الرئيس المختص للبت فيه » واذا كان ظاهر النص يكمل الأمر للرئيس
المختص ، فان مقتضيات الصالح العام تجتزم على هذا الرئيس بأن
يجيب النيابة الادارية الى طلبها تنسيقا لعملها • ولهذا نصت المادة ١٢
من التعليمات على أنه « لعضو النيابة الادارية الاطلاع على الأوراق
ولو كانت سرية لدى جميع الجهات » ولعضو النيابة الادارية أن يضم
الأوراق اللازمة للتحقيق أو أن يحصل على صورة منها (١) •

(١) تنظم هذا الموضوع المواد ١٣ و ١٤ و ١٥ من التعليمات على
النحو التالى :

م - ١٢ : « على عضو النيابة أن يثبت في محضر التحقيق واتمعة
اطلاعه وملخصا وانما لما اطلع عليه حتى ولو رأى ضم الأوراق التى اطلع
عليها للمحضر • وعليه أن يؤشر على كل ورقة يطلع عليها بكلمة (نظر)
فاذا قرر ضمها الى أوراق التحقيق ، فطليه أن يؤشر بعبارة (نظر ويرفق)
مع التوقيع وأثبت التاريخ » •

م - ١٤ : « يجوز طلب صور من الأوراق اذا لم يكن التحفظ على
اصولها ضروريا للتحقيق » •

م - ١٥ : « اذا تبين أن هناك تزويرا فى احدى الأوراق على الاطلاع ،
نطلى عضو النيابة ضبطها وتحريزها حتى يتم التصرف فى التحقيق » •

ثالثا : حق إجراء التفتيش : وذلك على النحو التالي :

(١) تفتيش أماكن العمل : وهذه سلطة تقديرية لعضو النيابة الإدارية .

ولهذا فقد نصت المادة التاسعة من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ على أنه « يجوز لعضو النيابة الإدارية في جميع الأحوال أن يجري تفتيش أماكن العمل وغيرها مما يستعمله الموظفون الذين يجري معهم التحقيق » .

(ب) تفتيش الأشخاص أو منازلهم : وهنا يصطدم صالح التحقيق باعتبارات الحرية الشخصية وحرمة المسكن . وتوفيقا بين الاعتبارين ، فإن المادة التاسعة من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ تقضى بأنه « يجوز لحير النيابة الإدارية أو من يفوضه من الوكلاء العاملين في حالة التحقيق ، أن يأذن بتفتيش أشخاص ومنازل الموظفين المنسوبة اليهم المخالفة المالية أو الإدارية إذا كانت هناك مبررات قوية تدعو لاتخاذ هذا الاجراء . ويجب في جميع الأحوال أن يكون الاذن كتابيا وأن يباشر التحقيق أحد الأعضاء الفنين ... » .

وقد تولت المادة ١٤ من اللائحة الداخلية تفصيل هذا الحكم بقولها : يباشر التفتيش أحد أعضاء النيابة بحضور المراد تفتيشه أو من ينوبه عنه كلما كان ذلك ممكنا . فإذا لم يكن ذلك ميسورا ، وجب أن يحصل التفتيش بحضور شاهدين بالغين من أقاربه أو من القاطنين معه أو من الجيران . ويراعى هذا الترتيب بقدر الامكان . ويثبت ذلك في المحضر . وإذا وجد العضو القائم بالتفتيش في المنزل أثناء تفتيشه أوراقا مختومة أو مغلقة بأي طريقه ، فلا يجوز فضاها ، بل توضع في حرز . ولعضو النيابة المحقق وحده فضاها والاطلاع على الأوراق ،

على أن يتم ذلك إذا أمكن بحضور صاحب الشأن • ويدون ملاحظاته عليها ، ويرد ما لم يكن لازما للتحقيق ، ويحرر محضرا بكل ذلك (١) •

رابعا : حق طلب وقف الموظف عن العمل : درسنا فيما سبق النظام القانوني لوقف العاملين عن العمل مؤقتا لصالح التحقيق • ونعرض لهذا الحق هنا من زاوية التحقيق • فلقد نصت المادة ١٠ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ على أنه « لمدير النيابة الادارية أو أحد الوكلاء العاملين أن يطلب وقف الموظف عن أعمال وظيفته اذا اقتضت مصلحة التحقيق ذلك • ويكون الوقف بقرار من الوزير أو الرئيس المختص • فاذا لم يوافق الرئيس المختص على وقف الموظف ، وجب عليه ابلاغ النيابة الادارية بمبررات امتناعه ، وذلك خلال أسبوع من طلبه • ولا يجوز أن تزيد مدة وقف الموظف عن ثلاثة أشهر الا بقرار من المحكمة التأديبية المختصة » •

(١) وأوردت التعليمات العامة تفصيلات أكثر في المواد من ٤٨ الى ٥٢ على النحو التالي :

م — ٤٨ : « على عضو النيابة أن يصطحب معه أحد رجال الشرطة في حالة تفتيش شخص المشكو خارج مقر عمله ، وكذلك في حالة تفتيش منزله • ويجوز لعضو النيابة ذلك في حالة تفتيش المشكو في مقر عمله » • م — ٤٩ : « يجب أن يحصل تفتيش منزل المشكو في حضوره هو أو من ينوب عنه كلما أمكن ذلك ، والا فيجب أن يكون في حضور شاهدين يكونان بقدر الامكان من اقاربه البالغين أو من القاطنين معه بالمنزل أو من الجيران ، ويثبت ذلك في المحضر » •

٩ — ٥٠ : « اذا أسفر التفتيش عن العثور على أوراق أو أشياء تهم التحقيق ، فعلى عضو النيابة بعد اثباتها ووصفها في المحضر ، أن يضمها في حرز معلق ، ويختتم عليها بخاتمه ، ويكتب عليه تاريخ المحضر ورقمه وموضوع التحقيق » •

مادة — ٥١ : « يكتب عضو النيابة في محضر التحقيق إجراءات التفتيش ووجود المشكو أو غيابه أثناء التفتيش ونتيجته وبينما تفصيليا بجميع ما يعثر عليه من أوراق أو غيرها مما يتعلق بالتحقيق ، وذلك فور إجراء التفتيش » •

م — ٥٢ : « اذا عثر عضو النيابة أثناء إجراء التفتيش ، على أشياء تعتبر حيازتها جريمة وفقا لقانون العقوبات ، فعليه أن يقوم بضمها وتحريزها وتحريز محضر بشائها واحالته الحرز غورا الى النيابة العامة » •

(م ٣٨ — قضاء التأديب)

فالقرار الصادر بوقف الموظف عن العمل احتياطيا انما يصدر — كما رأينا — من « السلطة المختصة » بمداولها الذي حددناه فيما سبق . ويقتصر دور المحقق على مجرد الاقتراح . ولقد نصت المادة ١٥ من اللائحة الداخلية للنيابة الادارية على أنه « اذا لم يوافق الرئيس الادارى المختص على طلب وقف الموظف عن عمله ، كان للمدير العام للنيابة الادارية أن يعترض لدى الوزير أو وكيل الوزارة المختص لاتخاذ ما يراه من قرار في هذا الشأن » .

هذا وقد يصدر قرار التوقف المؤقت عن العمل بغير طلب من النيابة الادارية اذا قدر الرئيس الادارى ملائمة إصداره قبل اتصال النيابة الادارية بالتحقيق ، لا سيما اذا قامت به الجهة الرئاسية بنفسها . وقد يكون الموظف موقوفا عن عمله حتى قبل أن يبدأ معه التحقيق ، وذلك اذا استعملت الرقابة الادارية سلطتها المنصوص عليها في الفقرة الثانية من المادة ٦ من القانون رقم ٥٤ لسنة ١٩٦٤ والتي تخول الرقابة الادارية « أن تطلب وقف الموظف عن أعمال وظيفته أو إبعاده مؤقتا عنها اذا اقتضت المصلحة العامة ذلك ، ويصدر قرار الايقاف أو الابعاد المؤقت من (رئيس مجلس الوزراء) » .

ونعيد التذكير بأن مدة الوقف الاحتياطي عن العمل لصالح التحقيق هي ثلاثة أشهر . ولا يجوز أن تزيد المدة عن ذلك الا بقرار من المحكمة التأديبية المختصة . ولهذا فقد نظمت التعليمات الصادرة بتنظيم العمل الفنى بالنيابة الادارية اجراءات التحقيق في ضوء هذه الحقيقة ، وقررت أنه على عضو النيابة الادارية أن ينهى التحقيق خلال الثلاثة أشهر التالية لصدور قرار الوقف . فاذا وجدت أسباب تدعو الى التأخير عن هذه المدة ، فعليه اعداد مذكرة توضح المسائل المنسوبة الى العامل الموقوف ودرجته وموطنه ومبررات استمرار وقفه ، على أن تحال المذكرة ، مشفوعة برأى رئيس النيابة الى ادارة الدعوى التأديبية قبل انتهاء المدة بأسبوع على الأقل ، لعرض أمر مد الوقف على المحكمة التأديبية (مادة ٥٦) وعلى عضو النيابة ، كلما تبين له عدم الحاجة الى استمرار التوقف ، أن يعد مذكرة بذلك ، وأن يطلب

من الجهة المختصة رفعه . وعليه أن يفعل ذات الشيء إذا كان العامل الحال الى التحقيق موقوفا بدون طلب من النيابة الادارية (المادتان ٥٨ و ٥٩) .

وإذا كان العامل الموقوف محالا الى النيابة العامة ، وكان التحقيق الادارى متوقفا على نتيجة التصرف فى الدعوى الجنائية ، فيجب على النيابة الادارية الاتصال بالنيابة العامة للاطلاع على ما تم من تحقيقاتها واستطلاع رأيها فى استمرار الوقف أو رفعه والتصرف فى ضوء ذلك (مادة ٥٧) .

خامسا : الاستمانة بأهل الخبرة : يجوز للمحقق فى المسائل الفنية الاستمانة بالمختصين وبأهل الخبرة ، كما لو اقتضى الأمر تحقيق واقعة تزوير عن طريق مضاهاة الخطوط ، وقد نظمت التعليمات ذلك (١) . وقد أقرت المحكمة الادارية العليا هذا الحق ، حتى أمام المحكمة التأديبية لأن « الخبرة هى طريق من طرق التحقيق يجوز للمحكمة أن تلجأ اليه بناء على طلب أصحاب الشأن أو من تلقاء نفسها اذا تراءى لها ذلك ، فمن ثم يحق لها رفض الطلب المقدم اليها بطلب ندب خبير اذا اقتنعت بعدم جدواه » (حكمها فى ١٩٦٧/١١/٢٥ ، المجموعة ، ص ٤٠٣٣) .

(١) المواد من ٦١ الى ٦٣ على النحو التالى :
مادة ٦١ : « يجوز فى المسائل الفنية الاستمانة بالمختصين وبأهل الخبرة ، ويكون ذلك عن طريق الجهة الادارية التى يطلق بها التحقيق » .
مادة ٦٢ : « اذا اقتضى تحقيق واقعة التزوير مضاهاة الخصوط أو غيرها ، فعلى عضو النيابة استكتاب الشخص المراد اجراء المضاهاة على خطه فى محضر استكتاب مستقل ، وعليه أن يستعين كلما أمكن ذلك بأوراق رسمية أو عرفية معترف بها محررة بخط ذلك الشخص فى تاريخ يقارب تاريخ الورقة المطعون فيها . وتوضع الأوراق أو الأشياء موضوع الفحص وأوراق الاستكتاب داخل مظروف يغلق ويختتم بخاتم عضو النيابة ، ويكتب عليه محتويات الحرز واسم النيابة ورقم القضية ويرسل الى قسم أبحاث التزييف والتزوير لمصلحة الطب الشرعى ومعه مذكرة مستوفاة عن موضوع التحقيق والمبورية المطلوب اداؤها » .

مادة ٦٣ : « على عضو النيابة أن يتجنب وضع اشاراته على الأوراق المطعون فيها بالتزوير والأوراق المكتبة للمضاهاة فى مواضع ملاصقة للكاتبه أو فى المواضع المقبلة لها بظهر هذه الأوراق حتى لا تتأثر عملية المضاهاة » .

٨ - حقوق المتهم : أهم حق للمتهم في مرحلة التحقيق يقوم على مواجهته بما هو منسوب إليه ، وتمكينه من الدفاع عن نفسه بجميع الوسائل المشروعة . وقد نصت المادة الثامنة من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ على أنه « يجوز للموظف أن يحضر بنفسه جميع إجراءات التحقيق إلا إذا اقتضت مصلحة التحقيق أن يجرى في غيبته » ومن حقه أيضا أن يطلع على ملف التحقيق . ولكن المادة ١٦ من اللائحة الداخلية للنيابة الإدارية تقضى بأنه « لا يجوز لأصحاب الشأن الاطلاع على أوراق التحقيق إلا بعد الانتهاء منه » .

كما أن التعليمات العامة تؤكد الحق السابق . فالفقرة الثانية من المادة ٦٩ منها تقضى بأنه « في كافة الأحوال أن يتعين مواجهة المخالف بما هو منسوب إليه ، وبالأدلة التي تؤيد المخالفة ، وذلك لأبداء ما قد يكون لديه من أقوال أو أوجه دفاع جديد وتحقيقها » . كما أن المادة ٣٩ منها تلزم عضو النيابة « بتحقيق ما يدفع به المخالف من الأضرار المشروعة المخففة للمسئولية » . ومن حق المتهم - وفقا للقضاء الإداري - أن يصطحب محاميا للدفاع عنه (١) .

(١) حكم محكمة القضاء الإداري الصادر في ١٢ أبريل سنة ١٩٥١
س ٥ ، ص ٨٥٢ ، وفي ٧ يونيو سنة ١٩٥١ س ٥ ص ١٠٢١ . وذلك سواء
نص القانون على هذا الحق أم لا .

ويبدو أن القضاء الإداري في فرنسا لا يجعل من معاونته المحامي للمتهم
حقا إلا إذا نص على ذلك صراحة في القوانين واللوائح المنظمة للتأديب .
وهذا هو المعنى الذي اكده الأستاذ بلانقي في مطوله السابق ، ص ٢٢٧ -
٢٢٨ ، واستشهد على رأيه بحكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في ٢٣
مارس سنة ١٩٦٢ في قضية (Mast) فهو يقول :

“Hors de prescriptions expresses, l'assistance d'un avocat
n'est pas un droit”.

ولكننا نرى أن مسلك القضاء الإداري المصري أيسر ، وأكثر تحقيا
للضمان ، فضلا عن عدم نجافته لمقتضيات فاعلية الإدارة . ومن ثم فأننا
نرى أن من حق المتهم أن يصطحب معه محاميا إلا إذا نص المشرع على
غير ذلك .

٩ - وبالرغم من أهمية الضمانات المصاحبة لمرحلة اجراء التحقيق ، فان القضاء الادارى لم يلتزم موقفا متشددا من حيث ترتيب جزاء البطلان على مخالفتها . فضلا عن تمييزه بين الشكليات الجوهرية وغير الجوهرية ، وعدم ابطال الجزاء الادارى اذا ما خولفت شكلية غير جوهرية فى الاجراءات كما سنرى فى الباب الأخير من هذا المؤلف ، فان القضاء الادارى يرفض الالغاء اذا شاب التحقيق قصور ، لأن فى وسع المتهم أن يتلافى هذا القصور أمام المحكمة التأديبية . فقد طعن أحد العاملين أمام المحكمة الادارية العليا فى الحكم الصادر بفصله استنادا الى الاخلال بحق الدفاع أثناء مرحلة التحقيق ، ولكن المحكمة الادارية العليا رفضت هذا الطعن ، وقررت فى حكمها الصادر فى أول فبراير سنة ١٩٦٩ (س ١٤ ، ص ٣٢٨) أنه « كان فى مكتة (الطاعن) أن يبدى ما يراه من دفاع أمام المحكمة التأديبية ، اذ هى مرحلة تستكمل فيها مراحل التحقيق السابقة ، اذ يواجه فيها المتهم بما نسب اليه ، وكان يستطيع أن يتدارك أمامها ما فاتته من وسائل الدفاع ، بما يجعل دفعه ببطلان التحقيق ، استنادا الى الاخلال بحقه فى الدفاع دفعا لا يستقيم فى الواقع أو فى القانون » .

وهذا المبدأ الذى تقرره المحكمة الادارية العليا ، يطبق فى حالة العقوبة التأديبية التى توقعها المحكمة التأديبية أو مجلس التأديب ، على أساس أن فى وسع المتهم أن يتدارك أمامها ما يشوب التحقيق من قصور . ولكنه لا يصدق فى حالة توقيع العقوبة من قبل الرئيس الادارى . ومن ثم فان قصور التحقيق يؤدى الى الغاء القرار الصادر بالعقوبة .

المطلب الثاني

التصرف في التحقيق

١ - ان التصرف في التحقيق يتوقف على الجهة التي قامت به :

فإذا قامت به الجهة الادارية ذاتها ، فان للتحقيق أحد مصائر ثلاثة : فهي إما أن تنتهى انى حفظ التحقيق لسبب من الأسباب ، وإما أن تمارس سلطتها بتوقييع العقوبة التأديبية فيما يدخل في اختصاصها إذا اقتضت بالادانة ، وإما أن تحيل التحقيق الى النيابة الادارية طالبة تحويل المتهم الى المحاكمة التأديبية إذا قدرت جسامته المخالفة وأنها تستحق توقيع عقوبة أقسى مما تختص بتوقيعه . وفي هذه الحالة الأخيرة يجوز للنيابة الادارية أن تستوفى التحقيق اذا رأت وجها لذلك (م ٢٤ من اللائحة الداخلية) .

أما اذا تولت النيابة الادارية التحقيق ، فان القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ قد أورد عدة احتمالات مما يتصل بمصير التحقيق ، في المواد ١٣ و ١٤ و ١٦ و ١٧ منه . ويمكن بلورتها فيما يلي :

(أ) الاحالة الى الجهة الادارية الرئاسية للحفظ واصدار عقوبة مما يدخل في اختصاصها (م ١٢) .

(ب) الاحالة الى المحكمة التأديبية للعقاب الشديد (م ١٤) .

(ج) اقتراح الفصل غير التأديبي « اذا أسفر التحقيق عن وجود شبهات قوية تمس كرامة الوظيفة أو النزاهة أو الشرف أو حسن السمعة » على النحو السابق تفصيله (م ١٦) .

(د) احالة الأوراق الى النيابة العامة اذا أسفر التحقيق عن وجود جريمة جنائية (م ١٧) .

٢ — ويتضح من هذا أن دور النيابة الادارية في التصرف في التحقيق ينحصر في مجرد « الاقتراح » على جهة أخرى لاتخاذ القرار . والحالة الوحيدة التي تعبر فيها النيابة الادارية عن ارادة ذاتية ، هي الخاصة باحالة المتهم الى المحكمة التأديبية ، اذ أنها تصدر في ذلك عن اقتناعها هي حسبما يسفر عنه التحقيق . ولا تملك سلطة أخرى أن تملى عليها قرارها في هذا الصدد ، الا في حالة واحدة سوف نشير اليها فيما بعد . ولا كنا قد عرضنا للاحتمالين الأخيرين فيما سبق ، فاننا نكتفي في هذا المقام بدراسة الاحتمالات الآتية : حفظ التحقيق ، والاكفاء بتوقيع عقوبة مما يندرج في نطاق اختصاص الرئيس الاداري ثم الاحالة الى المحكمة التأديبية .

٣ — حفظ التحقيق : يصدر القرار بحفظ التحقيق من جهة الادارة المختصة بالتأديب سواء تولته هي بنفسها أو تولته النيابة الادارية . وبهذا المعنى تقول المادة ١٢ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ « اذا رأت النيابة الادارية حفظ الأوراق أو أن المخالفة لا تستوجب جزاء أشد من الخصم من المرتب مدة لا تتجاوز ١٥ يوما ، تحيل التحقيق الى الوزير أو من يندب من وكلاء الوزارة أو الرئيس المختص . وعلى الجهة الادارية خلال خمسة عشر يوما من تاريخ ابلاغها بنتيجة التحقيق أن تصدر قرارا بالحفظ أو بتوقيع الجزاء ... ويجب على الجهة الادارية أن تخطر النيابة الادارية بنتيجة تصرفها في الأوراق خلال خمسة عشر يوما على الأكثر من تاريخ صدور قرار الجهة الادارية » . والقرار الصادر بالحفظ ينتمى الى أحد نوعين : الحفظ المؤقت ، والحفظ القطعي .

(ا) الحفظ المؤقت : وقد أرجعته الفقرة الأولى من المادة ٨٧ من التعليمات العامة بتنظيم العمل الفني بالنيابة الادارية الى سببين هما : عدم معرفة الفاعل ، وعدم كفاية الأدلة .

(ب) الحفظ القطعي : ويكون لأسباب عديدة ذكرت منها الفقرة الثانية من المادة ٨٧ من التعليمات المشار اليها ما يلي : ١ — عدم

الصحة ، وذلك اذا كشف التحقيق عن أن ما نسب الى العامل لم يقع منه ٠ ٢ — عدم المخالفة ، وذلك اذا كان ما وقع من العامل حسبما كشف عنه التحقيق لا يشتمل مخالفة وظيفية ٠ ٣ — عدم الأهمية ، وذلك اذا كانت المخالفة في حد ذاتها هينة الأثر وكانت مبررات انتفاضي عنها أولى بالرعاية ٠ ٤ — سابقة الفصل في الموضوع ٠ ٥ — امتناع المسؤولية لعامة عقلية عند ارتكاب المخالفة ٠ ٦ — امتناع العقاب : ويكون ذلك لأحد سببين : لعامة عقلية طرأت بعد المخالفة ، أو اعمالا لحكم الفقرة الثانية من المادة ٥٩ من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ بنظم العاملين في الدولة (١) ٠ ٧ — عدم جواز اقامة الدعوى التأديبية لتترك العامل الخدمة ٠ ٨ — سقوط الحق في اقامة الدعوى التأديبية بمضى المدة ٠ ٩ — انقضاء الادعاء التأديبي بالوفاة ٠

والفارق بين نوعي الحفظ كبير وجوهري : ذلك أن القرار الصادر بالحفظ القطعي تكون نه حجيته ، بحيث لا يمكن متابعة العامل بعد ذلك عن ذات المخالفة التي كانت موضع التحقيق ٠ أما النوع الآخر من الحفظ ، فهو مؤقت بطبيعته ، بحيث يمكن إعادة التحقيق في المخالفة من جديد اذا ظهرت أدلة تفيد التحقيق ، وتوقيع العقاب اذا توافرت أسبابه ٠ فاذا صدر قرار بأجزاء بعد حفظ التحقيق قطعيا ، فانه يكون باطلا أو معدوما بحسب الظروف (٢) ٠

وإذا كان حفظ التحقيق — سواء كان مؤقتا أو قطعيا — لا ينتهي الى توقيع عقوبة تأديبية على الموظف ، فانه قد يكشف بالرغم من ذلك

(١) تنص الفقرة المشار اليها على ما يلي : « لا يعنى العامل من العقوبة استنادا الى أمر رئيسه الا اذا ثبت أن ارتكابه المخالفة كان تنفيذا لأمر مكتوب بذلك صادرا اليه من هذا الرئيس بالرغم من تنبيهه كتابة الى المخالفة » وفي هذه الحالة تكون المسؤولية على مصدر الأمر » .

(٢) راجع حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في ٢٢ مايو سنة ١٩٦٥ (س ١٠ ، ص ١٤٢٢) حيث تقول : « أن قرار النيابة الإدارية الصادر بحفظ التحقيق كان مؤقتا لعدم كفاية الأدلة ولم يكن لعدم الصحة أو لانتفاء الدليل . ومن ثم لا تكون له حجية تحجب سلطات الجهة الإدارية عن توقيع الجزاء » .

عن وجود خلل في الجهاز الإداري • ولهذا يتعين على جهات التحقيق أن تشير إلى هذا الخلل وأن تقترح أوجه إصلاحه ، لأن ذلك من أهم أهداف التأديب كما أوضحنا فيما سلف • كما أنه إذا حفظ التحقيق لعدم الأهمية ، فإن من حق الرئيس الإداري أن ينبه الموظف إلى خطئه ، حتى لا يعود إليه مستقبلا •

٤ — الحالة إلى الجهة الرئيسية لتوقيع عقوبة مما يدخل في اختصاصها :

رأينا عند دراستنا للسلطة التأديبية ، أن المشرع — بالرغم من اتجاهه للنظام القضائي في التأديب — قد احتفظ لكبار الرؤساء الإداريين بحق توقيع بعض العقوبات التأديبية • ولقد كان حق الرؤساء الإداريين مقصورا في أول الأمر على عقوبتين فقط هما : الإنذار والخصم من المرتب • أما ما عدا ذلك فقد كان من اختصاص المحكمة التأديبية • ولكن المشرع في قانون العاملين المدنيين الجديد رقم ٧ لسنة ١٩٧٨ ، قد وسع كما رأينا من نطاق العقوبات التي يمكن للسلطة التأديبية المختصة أن توقعها • وبالنسبة للعاملين في القطاع العام جرى المشرع باستمرار على توسيع سلطات الرؤساء الإداريين • وبقي ذات الاتجاه في القانون الجديد رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ • والملاحظ أن قانون النيابة الإدارية قد صدر في ظل التشريعات التي كانت تقصر حق الرؤساء الإداريين على توقيع عقوبتي الإنذار والخصم من المرتب • ومن ثم فإن المشرع وضع هذه الحقيقة في اعتباره عندما خول النيابة الإدارية حق تحويل أوراق التحقيق إلى الجهة الرئاسية المختصة لعقاب الموظف المخطئ بإحدى العقوبتين المشار إليهما ، اختصارا للأجراءات ، ومنعا لتراكم العمل أمام المحاكم التأديبية • وهنا خول المشرع للنيابة الإدارية حق تقدير الجزاء المناسب للمخالفة التي يتكسف عنها التحقيق • ولما كانت سلطة الرؤساء — دون الوزراء (١) —

(١) ويلاحظهم في القانون الحالي — كما رأينا — المحافظون ، ورؤساء مجالس إدارة الهيئات العامة المختصون .

في العقاب نقصاها ١٥ يوما في المرة الواحدة ، فقد جعل المشرع هذا الحد معيارا للاحالة الى الجهة الرئاسية المختصة ، بمعنى أن النيابة الادارية تلترم باحالة المتهم الى المحكمة التأديبية المختصة اذا قدرت أنه يستحق عقابا أكثر من ١٥ يوما عن المخالفة الثابتة قبله . ولما كان نص المادة ١٢ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ والمتضمن للحكم السابق قد صدر قبل القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ ، ولما كان القانون الأخير — طبقا للتفسير التشريعي رقم ٢ لسنة ١٩٦٦ — يخول الوزير سلطة توقيع عقوبة الخصم من المرتب لمدة ستين يوما في المرة الواحدة ، فقد أثر تساؤل عما اذا كان من حق النيابة الادارية أن تحيل الى الرئيس الاداري اذا ما قدرت أن الجريمة الثابتة في حق الموظف تستحق هذا العقاب . ولقد انتهت ادارة الدراسات والبحوث الفنية بالنيابة الادارية الى ضرورة التزام نص المادة ١٢ المشار اليه ، وأنه ما يزال نافذا بفض النظر عن التفسير التشريعي (١) .

وهذا الرأي سـنـنـم ، لأن المحكمة أمام القضاء التأديبي أكثر ضمانا بالنسبة للمعاملين ، ولأن النصوص التأديبية ، لما تنقسم به من طابع العقاب ، يتعين أن تفسر تفسيرا ضيقا . وأخيرا لأن عقوبة الخصم من المرتب لمدة ستين يوما مرة واحدة ، تعتبر أقسى من بعض العقوبات التي لا يملك توقيعها الا المحكمة التأديبية ، وليس للنيابة الادارية أن تحل تقديرها هي للخطأ التأديبي ، محل تقدير المحكمة التأديبية المختصة .

وعدنا أنه يتعين إعادة النظر في قانون النيابة الادارية في ضوء التوسع الكبير الذي استحدثه المشرع في مجال العقوبات التي يملك الرئيس الاداري توقيعها وفقا لشرحنا السابق . فلقد كان حق الرئيس الاداري فيما مضى مقصورا كما ذكرنا على عقوبتين ، فكانت الاحالة

(١) الأستاذان محمد رشوان احمد ، وابراهيم عباس منصور ، المرجع السابق ، ص ١٢٠ ، هلمش رقم (١) . ويلاحظ أن قانون المعاملين الصادر سنة ١٩٧١ قد تضمن في صلبه الحكم الذي اقره التفسير التشريعي .

بالتالى مقيدة بهما • أما الآن وقد صار فى وسع الرئيس الادارى • أن يوقع ست عقوبات ، قد تصل الى ثمانية بعد صدور لائحة الجزاءات • فانه من الأفضل أن تخول النيابة الادارية حق الاحالة الى السلطة الرئاسية اذا قدرت أن ما تملكه عن سلطة العقاب كاف لمواجهة الذنب الادارى الثابت فى حق المتهم ، لا سيما اذا كان المتهم أو المتهمون يتبعون سلطة رياضية واحدة •

هذا ولقد جرى العمل - قبل صدور قانون العاملين المدنيين الجديد - على أنه اذا تعدد المتهمون الذين اشتركوا فى ارتكاب مخالفة واحدة ، وكان بعضهم يستحق عقوبة مما يدخل فى اختصاص الرئيس الادارى توقيعه فان النيابة الادارية تكفى بتحويل أوراق التحقيق الخاصة بهم الى جهاتهم الرئاسية لتوقع عليهم العقوبة المناسبة مما يدخل فى اختصاص الرئيس ، وذلك من قبيل التخفيف بالنظر الى الآثار الخطيرة التى تترتب على الاحالة الى المحاكمة التأديبية •

٥ - ولقد حدد المشرع للجهة الرئاسية المختصة مدة ١٥ يوما « من تاريخ ابلاغها نتيجة التحقيق ، لكى تصدر قرارها بالحفظ أو بتوقيع الجزاء » (مادة ١٢ فقرة ثانية من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨) • والقضاء مستقر على أن مدة الخمسة عشر يوما المشار اليها ليست مدة سقوط ، بل قصد بها المشرع اظهار رغبته فى تعجيل الاجراءات حتى لا يظل مركز الموظف معلقا لمدة طويلة لما يتعرض له من أضرار مادية وأدبية سبقت الاشارة اليها (١) •

ومن ناحية ثانية فان الجهة الرئاسية المختصة ليست ملزمة بما تنتهى اليه النيابة الادارية من رأى فى التحقيق • وقد أشار المشرع

(١) راجع على سبيل المثال حكم المحكمة الادارية العليا الصادر فى ١٣ ابريل سنة ١٩٦٥ (س ١٠ ، ص ١٨٨) ، ونبيه تم اخطار جهة الادارة بنتيجة التصرف بعد ثلاثة اشهر ، ولما تسك المنهم بالبطان نتيجة لهذه المخالفة قالت المحكمة « ان هذا الميعاد هو ميعاد تنظيى لا يترتب على تجاوزه سقوط الحق فى رفع الدعوى التأديبية ، والمقصود به هو حق الجهة الادارية على التصرف فى الأوراق بالسرعة التى تقتضيها المصلحة العامة فى التأديب ... »

الى هذا الحكم صراحة وضمنا : فالفقرة الثالثة من المادة ١٢ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ تنص صراحة على أنه « اذا رأت الجهة الادارية تقديم الموظف الى المحاكمة التأديبية ، أعادت الأوراق الى النيابة الادارية لمباشرة الدعوى أمام المحكمة التأديبية المختصة » . فاللكمة النهائية هنا للجهة الرئاسية اذا ما قدرت أن الخطأ المنسوب الى الموظف يستحق عقوبة أكثر مما قدرته النيابة الادارية .

ثم ان المادة ١٩ من اللائحة الداخلية للنيابة الادارية تقضى بأنه « اذا رأت النيابة الادارية أن المخالفة لا تستوجب توقيع جزاء أشد من الخصم من المرتب مدة لا تتجاوز ١٥ يوما ، ورأت الجهة الادارية حفظ التحقيق ، جاز لمدير النيابة الادارية عرض الأمر على الوزير المختص » . وهذه الحالة بعكس الحالة السابقة : لأن النيابة الادارية ترى توقيع عقوبة مما يدخل في اختصاص الرئيس الادارى ، والجهة الرئاسية ترى الحفاظ لعدم الأهمية ، والمادة المشار اليها تكل الأمر للوزير المختص ، وهو الرئيس التأديبي الأعلى في وزارته على التفصيل السابق .

٦ - حكم خاص بالنسبة الى المخالفات المالية : رأينا فيما سلف أن المشرع رتب بعض النتائج على التفرقة بين أنواع الجرائم التأديبية ، واختص الجرائم ذات الطابع المالى بأحكام متميزة عرضنا لبعضها فيما سلف . ونعرض هنا لجانبها المتعلق بالأجراءات . ذلك أن المادة ١٣ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ لم تجعل قرارات الجهة الرئاسية بالتصرف في التحقيق في الجرائم المالية نهائية ، وانما نظمت نوعا من التعقيب عليها لرئيس الجهاز المركزى للمحاسبات حيث تقول : « يخطر رئيس ديوان المحاسبات (رئيس الجهاز المركزى للمحاسبات) بالقرارات الصادرة من الجهة الادارية في شأن المخالفات المالية المشار اليها في المادة السابقة . ورئيس الديوان خلال خمسة عشر يوما من تاريخ اخطاره بالقرار أن يطلب تقديم الموظف الى المحاكمة التأديبية . وعلى النيابة الادارية في هذه الحالة مباشرة الدعوى التأديبية خلال خمسة عشر يوما التالية » .

وقد تولى القضاء الإدارى تفسير هذا النص من خلال التطبيق على النحو التالى :

أولاً : م يحدد المشرع مدة معينة يتعين على الجهات الإدارية خلالها إخطار رئيس الجهاز المركزى للمسابات بنتيجة تصرفها فى المخالفات المالية ، سواء قامت هى بالتحقيق أو تولته النيابة الإدارية (١) .

ثانياً : يتعين على رئيس الجهاز المركزى للمسابات أن يبدى رأيه فى تصرف جهة الإدارة فى المخالفات المالية خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ وصول الأوراق إليه ، والا سقط حقه فى الاعتراض ، وأصبح قرار الجهة الرئاسية بالتصرف فى التحقيق — سواء بالحفظ أو بالعقاب — حسيماً . فالمدة بالنسبة إليه مدة سقوط (٢) .

ثالثاً : لا تسرى مدة الخمسة عشر يوماً — باعتبارها مدة سقوط — الا اذا استوفيت شروط معينة ، أهمها :

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر فى ١٣ أبريل سنة ١٩٦٥ وقد سبقت الإشارة إليه ، وفيه تقول المحكمة بخصوص الخمسة عشر يوماً التى ورد ذكرها فى المادة ١٢ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ : ... أن نص هذه المادة قد ورد فى خصوص المخالفات العابة لا المخالفات المالية التى تحكمها المادة ١٣ من القانون المذكور ... وهذا النص لم يحدد ميعاداً للجهة الإدارية لإخطار ديوان المحاسبة

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر فى ٧ يناير سنة ١٩٦١ (س ٦ ، ص ٥٢٤) حيث تقرر أن انقضاء مدة الـ ١٥ يوماً على تبليغ رئيس ديوان المحاسبة بالقرار دون أن يعترض عليه « يعتبر بمثابة إقرار من جانب ديوان المحاسبة بالانتهاء بالجزاء التأديبى » .

وفى حكمها الصادر فى ٢٠ يناير سنة ١٩٦٢ (س ٧ ، ص ٢٥٢) تبين حكمة هذا الحكم بقولها أن تحديد مدة قصيرة لرئيس ديوان المحاسبة لإبداء رايه « قصد به استقرار الوضع بالنسبة للموظف بأسرع وقت ممكن لما يترتب على عدم الاستقرار من تأثير بالغ على المركز القانونى للموظف مما يحل معه أن المشرع اذ أسقط حق الاعتراض بعد ١٥ يوماً من تاريخ الإخطار ، فإن ذلك بمثابة نص على السقوط الذى قد يكون صريحاً أو ضمناً فى مثل هذه الحالة » . والقضاء متواتر ومستقر .

١ - أن يبلغ الرئيس بالقرار النهائي في خصوص المخالفة المالية : « وتأسيسا على ما تقدم فإن الجزء الذي يتعين عرضه على رئيس ديوان المحاسبة بالنسبة للمخالفات المالية ، هو الجزء المستقر ، وذلك أما بمضى الشهر الذي يحق للوزير أثناءه تعديله أو الغاؤه ، وأما باستعمال الوزير سلطته التي خوله القانون إياها ، وبالتالي لا تسرى المدة المحددة لاعتراض رئيس ديوان المحاسبة إلا من يوم إخطاره بالجزء بعد استقراره على أوجه السالف الذكر » . (إدارية عليا في ١٨ فبراير سنة ١٩٦١ ، س ٦ ص ٦٦٥) .

٢ - وإذا أخطر رئيس الجهاز المركزي للمحاسبات بالجزء التأديبي عن المخالفات المالية ، فله أن يطلب ما يشاء من بيانات لبدء رأيه ، ولكن خلال مدة الخمسة عشر يوما . فإذا طلب بيانات أو أوراق ، فلا تبدأ المدة في السريان إلا من تاريخ ورود كل ما طلبه الجهاز من أوراق وبيانات . فإذا بلغ بالمعقوبة ، ولم يطلب شيئا ، أو طلب بعد مرور المدة ، فإنه « تكون قد قامت القرينة على اكتفائه بما وصل إليه من أوراق في فحص الجزء ، ويكون قد قام افتراض باكتفائه بالجزاء الموقع الذي أصبح بهذا الافتراض جزءا نهائيا مما لا يكون معه ثمة وجه لأقامة الدعوى التأديبية » (إدارية عليا في ٦ يناير سنة ١٩٦٢ ، س ٧ ، ص ٢٠٧) (١) .

٣ - الأصل أن تسرى المدة من تاريخ إخطار رئيس الجهاز

(١) وهي في حكمها الصادر في ٢٠ يناير سنة ١٩٦٢ (س ٧ ، ص ٢٥٣) تقول : « أن كل ما أوجبه القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ في المادة ١٢ منه على الجهة الإدارية أن تخطر رئيس الديوان بالجزاء الإداري بعد أن يكون قد استقر في صورته النهائية ، فلم يتطلب منها أكثر من ذلك . فإذا قامت هذه الجهة بما يفرضه عليها القانون وأرغقت بالقرار الإداري الصادر بالجزاء تحقيقات النيابة الإدارية ، وكذلك صورة من مذكورة المراقبة ، وبضمت ١٥ يوما من تاريخ إخطار الديوان بهذا كله دون أن يطلب المزيد من الأوراق قبل انقضاء هذه المدة ، فقد قامت القرينة على توافر العلم بالقرار وبكافة مقوماته ، وبالتالي على عدم الاعتراض عليه ، وصيرورته نهائيا . وكل استيفاء يطلب بعد ذلك يتملق بهذا القرار لا يصادف محلا بعد أن استقر القرار المذكور ببعض الميعاد الجائز فيه الاعتراض » .

المركزي للمحاسبات بالقرار النهائي على الوجه السابق توضيحه .
ولكن الاخطار الموجه من الجهة الرئاسية الى « مدير عام المراقبة القضائية بديوان المحاسبة » يبدأ منه أيضا سريان المدة « لأن المراقبة القضائية هي نوع من فروع الديوان ، ويدخل في اختصاصها ، وبحسب تكوينها ، تلقى هذه الاخطارات نيابة عن رئيس الديوان طبقا للنظام الذي وضعه أو أقره هذا الرئيس . ومن ثم فإن الاخطار بالجزاء ، وان كان قد وجه الى مدير عام المراقبة القضائية دون رئيس ديوان المحاسبة ، فإن آثاره المرتبة قانونا من ناحية الاعتراض تسرى في حق الرئيس من تاريخ هذا الاخطار ، لأنه قد تم الى الجهة التي خصها بتلقيه ، أو بعبارة أخرى يعتبر الاخطار لهذه الجهة بمثابة اخطار لرئيس الديوان ذاته » (ادارية عليا في ٢٠ يناير سنة ١٩٦٢ سبق) .

رابعا : أخذ رأى :لجهاز المركزي للمحاسبات في أمر من الأمور المتعلقة بالمخالفات المالية لا يغنى عن تبليغه بالقرارات الصادرة بخصوصها على النحو السابق . (ادارية عليا في ٢٩ يناير سنة ١٩٦٦ ،
س ١١ ، ص ٣٤٣) .

خامسا : لما كان القانون رقم ١٩ لسنة ١٩٥٩ قد حدد في المادة الأولى منه ، المواد التي تطبق من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ على موظفي « المؤسسات » والهيئات العامة ، وموظفي الجمعيات والهيئات الخاصة التي يصدر بتحديدتها قرار من رئيس الجمهورية وموظفي الشركات التي تساهم فيها الحكومة أو المؤسسات والهيئات العامة بنسبة لا تقل عن ٢٥ ٪ من رأسمالها أو تضمن لها حدا أدنى من الأرباح ، وأعضاء مجالس إدارة التشكيلات النقابية وأعضاء مجالس الإدارة المنتخبين ، ولم يرد بين تلك المواد ذكر للمادة ١٣ من القانون المشار اليه ، فإن المحكمة الادارية العليا قد أنتهت الى أن رئيس ديوان المحاسبات لا يملك الاعتراض على القرارات الصادرة من السلطات التأديبية في خصوص الجرائم المالية بالنسبة الى الفئات المشار اليها (حكما في ١٨ ديسمبر سنة ١٩٦٥ ، س ١١ ، ص ١٦١) . وإذا كانت المحكمة الادارية العليا قد طبقت النصوص تطبيقا سليما ، فاننا لا ندرك

الحكمة من منع الجهاز المركزى للمحاسبات من النظر فى القرارات الصادرة فى خصوص المخالفات المالية فى نطاق القطاع العام والذي يقوم نشاطه كله على الاعتبارات المالية بصفة أساسية .

ملاحضا : يعتبر اعتراض الجهاز المركزى للمحاسبات — اذا ما تم فى الميعاد — ملزما بالنسبة لكل من الجهة الرئاسية والنيابة الادارية . ولهذا نصت المادة ١٣ صراحة على الزام النيابة الادارية بمباشرة الدعوى التأديبية خلال الخمسة عشر يوما التالية لورود الاعتراض . على أن المادة ٢١ من اللائحة الداخلية للنيابة الادارية قد تطلبت من رئيس الجهاز المركزى للمحاسبات اذا ما أراد تقديم الموظف الى المحاكمة التأديبية — اعمالا لحقه المقرر فى المادة ١٣ من القانون — أن يكون « الطلب مسببا ، وأن تخطر به فى الوقت ذاته الجهة الادارية التى أصدرت القرار » . واعمالا لدواعى الحيطة ، فان المادة ٢٠ من ذات اللائحة المشار اليها ، قد ألزمت الجهة الادارية « بارجاء تنفيذ القرارات الصادرة فى شأن المخالفات السالفة الاشارة اليها فى المادة ١٢ من القانون ، الى حين فوات الميعاد المقرر لطلب رئيس ديوان المحاسبة تقديم الموظف الى المحاكمة التأديبية » .

المطلب الثالث

الاحالة الى المحاكمة التأديبية

١ — اذا انتهى التحقيق — أيا كانت الجهة التى أجرته — بغير الحفظ ، أو بغير صدور قرار تأديبي من السلطة الرئاسية المختصة ، فان العامل يحال الى المحاكمة التأديبية المختصة . والنيابة الادارية فى جميع الأحوال هى التى تتولى بدء اجراءات المحاكمة التأديبية ، وهى تفعل ذلك فى حالات ثلاث :

الأولى : أن يطلب منها ذلك الرئيس الادارى المختص ، سواء فى أعقاب تحقيق تولاها هو ، أو لأنه لم يقتنع بطلب النيابة الادارية حفظ

التحقيق أو توقيع عقوبة تأديبية مما يدخل في اختصاصه على النحو السابق توضيحه . والرئيس الإداري المختص بطلب الاحالة الى المحاكمة التأديبية هو ذات الرئيس المختص بتوقيع العقاب على النحو السابق . وبهذا المعنى تقول الجمعية العمومية للقسم الاستشاري في فتاواها الصادرة في ٢٨ ديسمبر سنة ١٩٦٦ (س ٢١ ص ٩٢) « ان الاختصاص برفع الدعوى (التأديبية) متفرع عن الاختصاص بتوقيع العقوبة ، وأن من يملك توقيع العقوبة على الموظف يملك بداهة رفع الدعوى التأديبية عليه . فرفع الدعوى التأديبية لا يعد جزءا ، اذ هو لا يعدو أن يكون احتكاما للمحكمة التأديبية . وتأسيسا على ذلك يكون لكل من وكيل الوزارة ورئيس المصلحة كل في دائرة اختصاصه سلطة رفع الدعوى التأديبية على الموظف ، سواء تم التحقيق بمعرفة الجهة الادارية وحدها أو عن طريق النيابة الادارية ، وذلك دون حاجة الى تفويض من الوزير المختص ، كما يملكان سلطة حفظ التحقيق دون تفويض أيضا .

« أما ما ورد في المادة ١٢ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ باعادة تنظيم النيابة الادارية من احوالة الأوراق الى الوزير أو من يندب لذلك من وكلاء الوزارة أو رئيس المصلحة ، فلا يعدو أن يكون الغرض من ذلك هو توجيه الخطاب للوزير بوصفه الرئيس الإداري الأعلى للوزارة التي يتبعها الموظف أو من يندبه الوزير لذلك دون أن يسلب الاختصاص الاصيل لوكيل الوزارة أو رئيس المصلحة كل في دائرة اختصاصه بمقتضى المادة ٦٣ من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ » .

الثانية : أن يعترض رئيس الجهاز المركزي للمحاسبات على القرار الصادر في خصوص مخالفة تأديبية في خلال المدة المقررة ، ويطلب من النيابة الادارية تقديم المخطئ الى المحكمة التأديبية .

الثالثة : أن ترى النيابة الادارية — في أعقاب تحقيق تولته هي — أن التهمة ثابتة قبل المتهم ، وأنه يستحق جزاء يتجاوز في جسامته ما يملكه الرئيس الإداري المختص .

(م ٣٩ — قضاء التأديب)

ولقد رأينا فيما سبق أن النيابة الادارية ملزمة قانونا بتنفيذ طلب كل من الرئيس الادارى المختص ، ورئيس الجهاز المركزى للمحاسبات ، وأن سلطتها في الحالة الثالثة هي سلطة أصيلة ، تصدر في ممارستها عن اقتناعها الشخصي ، بعكس أحالتين الأوليين •

وقد ذهب رأى الى اقتراح جعل رأى النيابة الادارية ملزما بالنسبة لكل من الرئيس الادارى ورئيس الجهاز المركزى للمحاسبات اذا لم تقتنع بالحاجة الى تقديم المتهم الى المحاكمة التأديبية ، لأن القول بغير ذلك — وهو المقرر تشريعيا في ظل النصوص الحالية — « من شأنه أن تجد النيابة نفسها بوصفها صاحبة الدعوى — في موقف يضطرها الى الدفاع عن وجهة نظر لا تتفق وعقيدتها ، ولا تؤمن بها ، وهو أمر واضح خطله ، لا يستقيم ودور النيابة الادارية باعتبارها الامينة على الدعوى التأديبية ، وعدالة مهمة النيابة الادارية باعتبارها خصم شريف ، غايته تحقيق العدالة (١) » • وهذا الرأى يذهب بعيدا في قياس الدعوى التأديبية على الدعوى الجنائية ، في حين أننا نرى أن الفارق بينهما كبير ، وأن التأديب — باعتباره امتدادا لسلطة الرئيس الادارى على مرؤوسيه — يجب أن يفسح لهذا الرئيس قدرا كبيرا من التقدير • والخطا الذى قد تراه النيابة الادارية يسيرا في ضوء الاعتبارات القانونية ، قد يراه الرئيس المختص ، أو رئيس الجهاز المركزى للمحاسبات ، خطيرا ، يجب أن يعاقب عنه بحسم • والأمر في ذلك سوف يترك للقضاء •

٢ — والمسلم به أن النيابة الادارية لا تنتقيد بميعاد معين ، سواء في اجراء التحقيق أو في تحريك اجراءات الدعوى التأديبية اذا ما تقرر رفعها بناء على رأى الرئيس الادارى المختص أو رئيس الجهاز المركزى للمحاسبات أو على رأى النيابة الادارية ذاتها • والمدد

(١) الأستاذان محمد رشوان احمد ، و ابراهيم عباس منصور ، المرجع السابق ، ص ٢١٩ — ٢٢٠ •

التي وردت في هذا الصدد ، هي مواعيد تنظيمية لا يترتب عليها
البطلان (١) .

٣ - وبالنظر الى الآثار الخطيرة التي تترتب على احالة العامل
الى المحاكمة التأديبية - والتي أشرنا اليها فيما سلف - فانه من
المتعين تحديد التاريخ الذي يعتبر فيه العامل محالا الى المحاكمة
التأديبية . ولا صعوبة في الأمر اذا كانت الاحالة بناء على رأى النيابة
الادارية . فمذ صدور قرار النيابة الادارية بالاحالة يعتبر العامل
محالا الى المحاكمة التأديبية (٢) . فاذا كانت الاحالة بناء على طلب
الرئيس الادارى المختص أو بناء على طلب رئيس الجهاز المركزى
للمحاسبات ، فان التفسير التشريعى رقم ٢ لسنة ١٩٦٦ قد قضى
باعتبار العامل محالا الى المحاكمة التأديبية من تاريخ صدور قرار
أى منهما بطلب الاحالة ، لأن دور النيابة الادارية في هذه الحالة يقتصر
على مجرد التنفيذ (٣) .

(١) بهذا المعنى تقول المحكمة الادارية العليا في حكمها الصادر في اول
فبراير سنة ١٩٦٩ (س ١٤ ، ص ٣٢٨) « لسر في أحكام القانون رقم ١٩
لسنة ١٩٥٩ أو فيما أحال اليه من أحكام القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨
ما يقيد النيابة الادارية في مباشرتها لاجراءات التحقيق والاثهام بميعاد معين » .

(٢) تنص المادة ٩٥ من التعليمات العامة علم ما يلى : « يتصرف رئيس
النيابة في التحقيقات الخاصة بالعاملين حتى الدرجة الخامسة أو ما يعادلها .
لما ما عدا هؤلاء ، فيأخذ رأى الإدارة العامة في شأنهم » .
ومم ذلك يتمين على رئيس النيابة استطلاع رأى الوكيل العام المختص
في الحالات الآتية :

١ - اقتراح الاحالة الى المحاكمة التأديبية ...
ووفقا لهذا النص يصدر قرار الاحالة الى المحاكمة التأديبية في جميع
الحالات بموافقة الوكيل العام المختص .

(٣) تقول المفكرة الإيضاحية للتفسير التشريعى المشار اليه « فيما عدا
الحالة التى يكون فيها للنيابة الادارية رفع الدعوى التأديبية من تلقاء نفسها ،
فان الاحالة للمحاكمة التأديبية تبدأ بقرار يصدر من الجهة الادارية أو رئيس
الجهاز المركزى للمحاسبات برفع الدعوى التأديبية ، ثم تحال الأوراق الى
النيابة الادارية لمباشرة الدعوى . ومن ثم يعتبر العامل محالا الى المحاكمة
التأديبية من تاريخ صدور ذلك القرار الذى افسحت به الجهة الادارية
(الجهاز المركزى للمحاسبات) عن ارادتها في اقامة الدعوى التأديبية ،

٤ — وترفع الدعوى التأديبية من النيابة الادارية — وفقا للمادة ٢٣ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ — بإيداع أوراق التحقيق وقرار الاحالة بسكرتارية المحكمة التأديبية المختصة . ويجب أن يتضمن قرار الاحالة بيانا بالمخالفات المنسوبة الى الموظف (١) .

« ... ومتى تم الايداع تعلق اختصاص المحكمة بنظر الدعوى »
(ادارية عليا في ٩ يناير سنة ١٩٦٥ س ١٠ ، ص ٣٥٠) .

ويكون دور النيابة الادارية مقصورا على تنفيذ هذا القرار ومباشرة الدعوى نيابة عن الجهة الادارية صاحبة الارادة الأصلية في اقامة الدعوى .
(١) ولقد حددت المادة ١١٠ من التعليمات العامة البيانات التي يجب ان يحتويها محضر الايداع حيث تقول : « ترفع الدعوى التأديبية بإيداع ملف التحقيق ، متضمنا قرار الاحالة وتقرير الاتهام سكرتيرية المحكمة التأديبية المختصة . ويتم الايداع بمقتضى محضر من نسختين يبين فيه رقم القضية بادارة الدعوى التأديبية ورقم القيد بسجل المحكمة واسم العامل المحال الى المحاكمة والجهة التي يتبعها وتاريخ الايداع واسم سكرتير المحكمة والأوراق المودعة ويكون وفق النموذج المعد لذلك » .

الفصل الثالث

المحاكمة التأديبية

وندرس تحت هذا الفصل على التوالى : ١ - مقومات المحاكمة التأديبية • ٢ - سلطات المحاكمة التأديبية • ٣ - الحكم فى الدعوى •

المطلب الأول

مقومات المحاكمة التأديبية

إذا كان المتهم بحاجة الى ضمانات فعالة فى مرحلة التحقيق لى يثبت براءته ، أو على الأقل ليوضح الظروف التى أحاطت بإرتكاب الخطأ ، فإنه الى هذه الضمانات أحوج فى مرحلة المحاكمة : فالتحقيق يستهدف فى المقام الأول التثبت من جدية الاتهام • أما المحاكمة التأديبية فإنها المرحلة الأخيرة ، والتى يتعرض بعدها المتهم لعقوبة قد تصل الى حد حرمانه من عمله • ويمكن رد المقومات الأساسية للمحاكمة التأديبية الى الأمور الثلاثة الآتية : ١ - مواجهة المتهم بما هو منسوب اليه • ٢ - حيدة المحكمة • ٣ - تقيد المحكمة بما ورد فى قرار الاحالة •

الفرع الأول المواجهة

أولا - اعلان المتهم :

١ - ينتهى التحقيق - كما رأينا فيما سلف - بإسناد مخالفات أو مخالفات محددة الى المتهم ، يقدم بمقتضاها الى المحاكمة التأديبية • وأول مقومات المحاكمة التأديبية أن يحاط المتهم علما بما هو منسوب اليه • ولهذا نصت المادة ٣٢ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ على أن

« يتضمن قرار الاحالة بيانا بالمخالفات المنسوبة الى الموظف • ويحدد رئيس المحكمة جلسة لنظر الدعوى • وتتولى سكرتارية المحكمة اعلان صاحب الشأن بقرار الاحالة ، وتاريخ الجلسة خلال أسبوع من تاريخ ايداع الأوراق • ويكون الاعلان بخطاب موصى عليه مصحوب بعلم الوصول » •

وقد أعاد المشرع النص على ذات انبداىء • مع اضافة بعض التفاصيل في المادة ٣٤ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ (بشأن مجلس الدولة) والتي تقول : « تقام الدعوى التأديبية من النيابة الادارية بايداع أوراق التحقيق وقرار الاحالة قلم كتاب المحكمة المختصة • ويجب أن يتضمن القرار المذكور بيانا بأسماء العاملين وقتاتهم والمخالفات المنسوبة اليهم • والنصوص القانونية الواجبة التطبيق • وتنظر الدعوى في جلسة تعقد خلال خمسة عشر يوما من تاريخ ايداع هذه الأوراق قلم كتاب المحكمة • ويتولى رئيس المحكمة تحديدها خلال الميعاد المذكور ، على أن يقوم قلم كتاب المحكمة بإبلاغ ذوى الشأن بقرار الاحالة • وتاريخ الجلسة خلال أسبوع من تاريخ ايداع الأوراق • ويكون الاعلان في محل اقامة المنعن اليه أو في محل عمله بخطاب موصى عليه مصحوب بعلم وصول • ويتم اعلان أفراد القوات المسلحة ومن في حكمهم - ممن تسرى في شأنهم أحكام هذا القانون - بتسليمه الى الادارة القضائية المختصة بالقوات المسلحة » •

واذا كان المشرع قد بين الجهة المختصة بالاعلان ، ووسيلته • وبعض البيانات التي يتعين الاشتمال عليها ، فان القضاء يرجع في التفاصيل الى قانون المرافعات ، باعتباره تقنيا للأصول العامة في هذا الصدد (١) •

(١) راجع حكم المحكمة الادارية العليا الصادر في ٢٩ مايو سنة ١٩٦٥ ، س ١٠ • ص ١٤٨٢ • وفيه وضحت المحكمة تفصيليا :
(أ) كيفية اعلان الموظف المحال الى التأديب ، وقد تعقبت المحكمة النصوص النافذة في هذا الشأن ، واحالت فيها الى قانون المرافعات •
(ب) بطلان اجراءات محاكمة الموظف الذى لم يعط اعلانا سليما ، وبطلان الحكم الصادر استنادا الى تلك الاجراءات •

٢ — فإذا لم يعط الموظف المحال الى المحاكمة التأديبية بقرار الاحالة ، وتاريخ الجلسة المحددة لنظر الدعوى ، فان ذلك يعد عيبا شكليا في الاجراءات يبطلها ويبطل الحكم الصادر على أساسها (ادارية عليا في ٦ بنابر سنة ١٩٦٢ س ٧ ، ص ٢١٣) .

ولكن اذا أحيط العامل المحال للمحكمة التأديبية ، بالدعوى المقامة ضده ، وتاريخ الجلسة التي عينت لنظرها ، وكانت السبل ميسرة أمامه للحضور بنفسه أو بوكيل عنه لدفع ما أسند اليه ، ومع ذلك لم يسع الى متابعة سير اجراءات هذه الدعوى ، ولم ينشط لابداء أوجه دفاعه فانه لا ضير على المحكمة التأديبية ان هي سارت في نظر الدعوى ، وفصلت في غيبته ، لأن المستفاد من أحكام المواد ٣٤ و ٣٥ و ٣٦ و ٣٧ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ بشأن مجلس الدولة ، أن حضور المتهم جلسات المحكمة ، ليس شرطا لازما للفصل في الدعوى ، وانما يجوز الفصل فيها في غيبته طالما كانت مهية لذلك ، وكان المتهم قد أعلن بقرار الاحالة وتاريخ الجلسة التي عينت لنظرها ، بالوسيلة التي رسمها القانون (حكمها في ١٥/١١/١٩٧٥ ، المجموعة ، ص ٤٠٢٨) .

٣ — هذا ولقد قررت المحكمة الادارية العليا في حكمها الصادر في ٩ ديسمبر سنة ١٩٦٧ (س ١٣ ، ص ٢٥١) أنه يتعين في خصوص الاعلان المشار اليه ، الرجوع الى الأصول العامة في هذا الشأن ، والمنصوص عليها في قانون المرافعات . وأشارت بالذات الى أحكام المادتين ١١ ، ١٤ من قانون المرافعات الملغى ، والتي توجب أن تسلّم الورقة المطلوب اعلانها الى الشخص نفسه أو في موطنه . وفيما يتعلق بالأشخاص الذين لهم موطن معلوم في الخارج تسلّم للنيابة . وعلى النيابة ارسالها الى وزارة الخارجية لتوصيلها بالطرق السياسية . واذا كان موطن المعلن اليه غير معلوم وجب أن تشتمل الورقة على آخر موطن معلوم له في مصر أو في الخارج ، وتسلّم صورتها للنيابة .

وقالت المحكمة انه لا شك في وجوب اتباع هذه الأصول في الأحوال التي يجوز فيها اجراء الاعلان بطريق البريد^(١) .

٤ - واذا أعلن المتهم على الوجه الصحيح ، وحضر المحاكمة ، وأجبت الجلسة في مواجهته ، فلا محل لاعلانه بكل تأجيل^(٢) . أما اذا

(١) وفي خصوص موضوع الحكم قالت المحكمة : « ونظرا الى ان الاعلان وفقا لحكم المادة ٢٣ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ ثم بطريق البريد ، فانه يتعين ان يثبت الخطاب الموصى عليه ، المتضمن هذا الاعلان على الوجه المنصوص عليه في قانون المرافعات . ومن حيث ان اعلان الأوراق القضائية في النيابة العامة بدلا من الاعلان للشخص المراد اعلانه او في موطنه انها اجازة القانون على سبيل الاستثناء ، ولا يصح الالتجاء اليه الا اذا قام المطن بالتحريات الكافية والدقيقة للتقصي عن موطن المراد اعلانه ، فلا يكفي ان ترد الورقة بغير اعلان ليسلك المطن هذا الطريق الاستثنائي ، بل يجب ان يكون هذا الاعلان مسبوقا بالتحريات المشار اليها والا كان باطلا . ومن حيث ان الثابت من التحقيق الذي أجرته النيابة الادارية - وحسبنا هو مبين بالمذكرة المرافقة لتقرير الاتهام - انه كان للطاعن عند اقامة الدعوى التأديبية ضده موطن معلوم في الخارج .. فانه ما كان يجوز اعتباره غير معلوم موطن ، واعلانه في النيابة العامة على هذا الأساس ، بل كان يتعين اعلانه وفقا لما تقضي به الفقرة العاشرة من المادة ١٤ مرافعات (قديم) بتسليم الاعلان الى النيابة مشتملا على بيان موطنه في الخارج حتى تتمكن هي ووزارة الخارجية من اتهامه على الوجه المبين في القانون ... ومن ثم يكون الاعلان باطلا وتكون الدعوى التأديبية قد سارت دون اعلانه اعلانا صحيحا ... » .

وتتعلق الدعوى بأحد المهندسين ، اعير للمعمل في إحدى الشركات بالملكة العربية السعودية وتأخر عن العودة عقب انتهاء مدة اعارته ، فأحيل الى مجلس تأديب ، وأعلن في مسكنه القديم . ولما رد الاعلان ، أعلنته الجهة الادارية لدى النيابة العامة ، وحوكم على هذا الأساس ، وحكم عليه بخفض درجته . فلما عاد الى مصر وعلم بالحكم ، طعن فيه امام المحكمة الادارية العليا ، فقبضت الطعن - رغم فوات المدة - وافتحه استنادا الى عيب في الاجراءات على التفصيل السابق .

(٢) بهذا المعنى تقول المحكمة الادارية العليا في حكمها الصادر في ١٩٦٤/٧/٢٢ (مجموعة الأستاذ سمير أبو شادي ، ص ٣٨٠) بعد ان استعرضت سير اجراءات الدعوى : « وفي هذا الاستعراض ما يقطع باعلان المتهم للحضور امام المحكمة التأديبية وعليه بجلوسات المحاكمة . وكونه قد تخلف بعد حضوره امام المحكمة في الجلوسات التالية لا يعنى وجوب اعلانه بكل جلسة تحددها ما دام التأجيل قد صدر في مواجهته ، وما دامت الدعوى

تم التأجيل في غيبته : فان المحكمة الادارية العليا قد تطلبت اعلانه بهذا التأجيل . وبهذا المبدأ قضت المحكمة الادارية العليا في حكمها الصادر في ١٦ ديسمبر سنة ١٩٦٧ (س ١٣ ، ص ٢٦٣) فلقد أعلن أحد الموظفين بتاريخ الجلسة المحددة لمحاكمته التأديبية ، ولكنه اعتذر بسبب المرض ، فاجلت المحاكمة لتاريخ آخر ولم يعلن به ، وصدر القرار التأديبي في غيبته . فألغته المحكمة الادارية العليا لبطلان الاجراءات مقرر أن قانون التوظيف — وهو القانون ٢١٠ لسنة ١٩٥١ الذي صدر القرار في ظله — وقانون النيابة الادارية « تهدف في جعلتها الى توفير الضمانات الأساسية للمتهم للدفاع عن نفسه ، ولدرء الاتهام عنه ، وذلك باحاطته علما بذلك باعتباره صاحب الشأن في الدعوى التأديبية ، باعلانه بقرار الاحالة المتضمن بياناً بالمخالفات المنسوبة اليه ، وبتاريخ الجلسة المحددة لنظر الدعوى ، ليتمكن من الحضور بنفسه أو بوكيل عنه . ويستفاد كذلك من الأحكام التي تضمنها هذان القانونان أن اعلان التهم واخطاره على الوجه السابق بيانه هو اجراء جوهري رسم الشارع طريق التحقق من اتمامه على الوجه الأكمل للاستيثاق من تمام هذه الاجراءات . ولذلك يترتب على اغفال الاعلان أو عدم الاخطار وقوع عيب شكلي في الاجراءات يؤثر في الحكم ، ويترتب عليه بطلانه » . ولم تقبل المحكمة الادارية العليا دفاع الحكومة من أنه كان يتمين على الموظف أن يتابع التأجيلات بقولها : « ان الثابت من الأوراق أن الطاعن كان يعمل ويقوم في جهة أخرى بعيدة عن الجهة التي ينعقد فيها مجلس التأديب العالي ، وقد جرت الجهات المختصة على اعلانه بالجلسات المحددة لنظر الدعوى ، وعلى أخذ اقرارات عليه بذلك في كل مرة يعلن فيها . ومن ثم فلم يكن من جناح عليه اذا كان قد اعتمد على أن الجهات المختصة ستقوم باعلانه بتاريخ الجلسة التي أحيلت اليها الدعوى كما فعلت في المرات السابقة » .

تسر سيرها العادي من جلسة الى أخرى ، ومن ثم فاذا ما تخلف عن الحضور في الجلسات التي يعتبر حكماً أنه عالم بها ، فانه لا يقبل منحه الاحتجاج بعدم سماع دفاعه ما دام ذلك كان ميسوراً له ومتساعاً له ولم يفعل » .

٥ - على أنه لما كان الغرض من الاجراءات السابقة هو اخطار العامل بالتهمة المنسوبة اليه ، وبتاريخ الجلسة المحددة لمحاكمته ، فانه اذا شاب الاعلان قصور ، ولكنه حقق غايته بأن حضر المتهم أو نائبه ، وطالب التأجيل للاستعداد وأبدى دفاعه ، فان القضاء الادارى يرفض الابطال لمعيب الاجراءات في هذه الحالة (١) .

٦ - ثانيا : تمكين المتهم من الدفاع عن نفسه : ان حق الدفاع هو حق مقدس في جميع المحاكمات ، لا سيما ما ينطوى منها على معنى العقاب كالمحاكمات الجنائية والتأديبية . ولهذا فان القضاء التأديبي يطبق في هذا المقام ، ذات المبادئ المقررة في المحاكمات الجنائية .

ولقد نص المشرع صراحة على هذا المبدأ في المادة ٢٩ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ حيث يقول : « للموظف أن يحضر جلسات المحكمة بنفسه ، أو أن يوكل عنه محاميا مقيدا أمام محاكم الاستئناف ، وأن يبدى دفاعه كتابة أو شفويا ، وللمحكمة أن تقرر حضور المتهم بنفسه . وفي جميع الأحوال اذا لم يحضر المتهم بعد اخطاره بذلك ، يجوز محاكمته والحكم عليه غيابيا » . كما أعاد النص عليه في المادة ٣٧ من قانون مجلس الدولة الجديد ، والتي تقول : « للعامل المقدم الى المحاكمة التأديبية أن يحضر جلسات المحاكمة أو أن يوكل عنه محاميا ، وله أن يبدى دفاعه كتابة أو شفاهة ، وللمحكمة أن تقرر حضوره شخصيا » . فالحضور ليس مجرد حق للموظف ، بل انه واجب تستطيع أن ترفضه المحكمة اذا تغيب الموظف لسبب أو لآخر ، ورأت المحكمة أن حضوره يحقق الصالح العام على نحو أفضل .

(١) بهذا المعنى تقول المحكمة الادارية العليا في حكمها الصادر في ١٩٦٣/١٢/٧ (مجموعة الأستاذ سمير أبو شادي ، ص ٢٨٠) « لا محل لقول الطاعن انه لم يخطر ظالم ان الهدف من الاخطار قد تحقق بمثل المتهم امام المحكمة ، وباستماعه الى قرارها ، وعلمه بتاريخ الجلسة التي اجلت اليها المحاكمة والتصريح له بتقديم مذكرات ومستندات » .

ولقد سبق للقضاء الإداري أن أقر حق المتهم في توكيل محام عنه قبل أن ينص المشرع على ذلك صراحة (١) . وهو مستقر منذ انشائه على أن الإخلال بحق الدفاع في أي شكل من أشكاله ، يؤدي إلى بطلان إجراءات المحاكمة التأديبية (٢) .

وسواء تولى المتهم الدفاع عن نفسه أو أناب عنه محاميا . فلا جدال في أنه يجب أن يمكن له فيه « وهذا التمكن في مجموعه وفاء أو نقضا مما يخضع لرقابة المحكمة وإشرافها » (٣) . وتمكننا للمتهم من الدفاع عن نفسه ، فإن من حقه الاطلاع على المستندات وملف التحقيق ، على أن يتم ذلك « في مقر المحكمة تحت إشراف الموظف المختص » . (مادة ٤٥ من اللائحة الداخلية للنسابة الادارية) .

هذا وقد أقرت محكمة القضاء الإداري حق المتهم في طلب التأجيل إذا قامت أسباب قوية تدعو إلى ذلك ، وأن عدم إجابته إلى طلب التأجيل يعتبر نوعا من العنت ، يخل بحق الدفاع (٤) .

٧ - وإذا كان الأصل في المحاكمات هي العلنية ، للمحكمة التي يقوم عليها هذا المبدأ ، فإن الظروف المحيطة بالتأديب ، وما قد يثيره من أسرار إدارية لا يحسن أن توضع تحت نظر الجمهور ، قد حدث

(١) حكم محكمة القضاء الإداري الصادر في ١٢ أبريل سنة ١٩٥١ . وقد سبقت الإشارة إليه . وقد رأت المحكمة أن حق المتهم في توكيل محام عنه ، عند سكوت القانون ، هو مجرد تطبيق وإعمال للأصول العامة التي تنظم المحاكمات .

(٢) من أوائل أحكام محكمة القضاء الإداري في هذا الخصوص : حكمها الصادر في ١٩٤٨/٣/٢ س ٢ ، ص ٣٩٥ .

(٣) قضاء إداري في ٧ يونيو سنة ١٩٥١ س ٥ ، ص ١٠٢١ .

(٤) ينزل الحجة بهذا الصدد في حكمها الصادر في ١٥ مارس سنة ١٩٥٣ (س ٧ ، ص ٦٦٥) : « أن المحاكمة التأديبية يجب أن تجري على أصول وضوابط تقل سلامة القرارات التي تصدرها الهيئات المنوط بها إجراء المحاكمة ، وبعدها عن مظنة العنت أو سوء استعمال السلطة . وأولى هذه القواعد تمكين المتهم من الدفاع عن نفسه ... فإذا قام سبب يحول دون استعمال هذا الحق كالمرض الشديد الذي أيد بالشهادة الطبية ، وجب تأجيل المحاكمة » .

بالمرشح الى أن يقلب هذا الأصل في خصوص المحاكمات التأديبية ،
فجعل السرية هي الأصل ، والعلمية الاستثناء ، اذ نصت المادة ٤٠
من اللائحة الداخلية للنياية الادارية على أن « جلسات المحاكم
التأديبية سرية . ويجوز عقد الجلسة بصفة علنية اذا قرر ذلك رئيس
المحكمة » .

وتقديرًا من المشرع للاعتبارات التي أشرنا إليها في الفصل
الأول من هذا الباب ، والخاصة بخطورة ببطء الاجراءات التأديبية ،
فانه قد أعلن مبدأ الفصل السريع في القضايا التأديبية ، اذ نصت
المادة ٢١ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ على أن « تفصل المحاكم
التأديبية في القضايا التي تحال إليها على وجه السرعة » (١) ، كما
أعاد المشرع النص على ذات المبدأ في المادة ٣٥ من قانون مجلس
الدولة الجديد والتي تقول : « تفصل المحكمة التأديبية في القضايا
التي تحال إليها على وجه السرعة ، وعلى الوزراء والرؤساء المختصين
موافاة المحكمة بما تطلبه من بيانات أو ملفات أو أوراق لازمة للفصل
في الدعوى خلال أسبوع من تاريخ الطلب . ولا يجوز تأجيل نظر
الدعوى أكثر من مرة لذات السبب ، على ألا تتجاوز فترة التأجيل
أسبوعين ، وتصدر المحكمة حكمها في مدة لا تتجاوز شهرين من تاريخ
احالة الدعوى إليها » . ولكن اعلان المبدأ شيء ، وتنفيذه عملاً شيء آخر .
فلا النياية الادارية مقيدة بمدى زمنى معين للانتهاء من التحقيق ،
ولا المحكمة التأديبية في خصوص اصدار الحكم في القضايا التأديبية
المعرضة عليها . ويصدق ذات القول بالنسبة الى الطعون في القرارات
والاحكام التأديبية سواء أمام محكمة القضاء الادارى أو المحكمة
الادارية العليا . ولا علاج لهذا الامر الا باعادة دراسة اجراءات
التأديب ، سواء في مرحلة التحقيق ، أو في مرحلة المحاكمة ، أو في
مرحلة الطعن ، وتبسيطها ، وازالة غير المجدى منها ، وسد ثغرات
الماطلة والتسويف . فهذا وحده هو الذى يحقق السرعة المطلوبة .

(١) كما أن المادة ١١٥ من التعليمات الداخلية توجب على عضو النياية
الادارية الحاضر في القضية « أن يعترض على طلب تأجيل القضايا دون
سبب يبرره . فاذا لم تكن هناك مندوحة من التأجيل فعليه أن يطلب من
المحكمة أن يكون ذلك لأجل قريب » .

الفرع الثاني

الحيدة

١ - إذا كان من غير الممكن تحقيق مبدأ الحيدة في خصوص القرارات التأديبية الصادرة من الرؤساء الإداريين على التفصيل السابق ، فإن القضاء مستقر على أعمال هذا المبدأ في خصوص المحاكمات التأديبية التي تتم أمام المجالس التأديبية أو المحاكم التأديبية . ومن ثم فإن من يشترك في التحقيق أو يسبق له الاتصال بمراحل الاتهام ، ليس له الحق في أن يجلس لمحاكمة المتهم . ومن قضاء المحكمة الإدارية العليا المستقر في هذا الخصوص قولها في حكمها الصادر في ٢٣ نوفمبر سنة ١٩٦٨ (س ١٤ ، ص ٤٧) : « ان الأصل في المحاكمات الجنائية والتأديبية ، أن من يبدى رأيه يمتنع عليه الاشتراك في نظر الدعوى والحكم فيها ، وذلك ضمانا لحيدة القاضى أو عضو مجلس التأديب الذى يجلس من المتهم مجلس الحكم بينه وبين سلطة الاتهام ، حتى يطمئن الى عدالة قاضيه ، وتجرده من التأثير بعقيدة سبق أن كونها عن المتهم موضوع المحاكمة . وقد رددت هذا الأصل المادتان ٢٤٧ و ٢٤٨ من قانون الاجراءات الجنائية » .

٢ - ولعين السبب أيضا نصت المادة ٣٦ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ على أنه « في حالة وجود سبب من أسباب التتحي المنصوص عليها في قانون المرافعات بالنسبة لرئيس المحكمة أو أحد أعضائها يجب عليه التتحي عن نظر الدعوى . وللموظف المحال الى المحاكمة الحق في طلب تنحيه » ولقد سبق لمحكمة القضاء الإدارى أن قررت ذات المبدأ قبل أن يعلنه المشرع صراحة في قانون المحاكمات التأديبية المشار اليه (١) .

(١) في حكمها الصادر في ١٨ نوفمبر سنة ١٩٥٣ (س ٨ ، ص ٧٣) تؤكد ان المحاكمة التأديبية كالمحاكمة الجنائية ، وقيام سبب من أسباب الرد المنصوص عليها في قانون المرافعات بأحد اعضاء الهيئة التأديبية يوجب التتحي ، وقد اعطت المحكمة هذا المبدأ في خصوص المحاكمة التأديبية أمام مجالس التأديب الادارية والتي كان معمولاً بها قبل انشاء المحاكم التأديبية .

وعلى هذا الأساس يتعين تطبيق النصوص التالية :

أولا : المادة ٧٥ من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٧٢ (والتي تقابل حرفيا المادة ٧٧ من القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٦٥ في شأن السلطة القضائية الملغى) والتي تنقضى بما يلي : « لا يجوز أن يجلس في دائرة واحدة قضاة بينهم قرابة أو مصاهرة لغاية الدرجة الرابعة بدخول الغاية ، كما لا يجوز أن يكون ممثل النيابة أو ممثل أحد الخصوم أو المدافع عنه ممن تربطهم الصلة المذكورة بأحد القضاة الذين ينظرون الدعوى . ولا يعتد بتوكيل المحامي الذي تربطه بالقاضي الصلة المذكورة اذا كانت الوكالة لاحقة لقيام القاضي بنظر الدعوى » .

ثانيا : المادة ١٤٦ من قانون المرافعات المدنية والتجارية رقم ١٣ لسنة ١٩٦٨ والتي حددت حالات عدم الصلاحية على النحو التالي : « يكون القاضي غير صالح لنظر الدعوى ، ممنوعا من سماعها ولو لم يردده أحد الخصوم في الأحوال الآتية :

١ - اذا كان قريبا أو صهرا لأحد الخصوم الى الدرجة الرابعة .

٢ - اذا كان له أو لزوجته خصومة قائمة مع أحد الخصوم في الدعوى أو مع زوجته .

٣ - اذا كان وكيلا لأحد الخصوم في أعماله الخصوصية أو وصيا عليه أو قيما أو مظلونة وراثته له أو كانت له صلة قرابة أو مصاهرة للدرجة الرابعة بوصى أحد الخصوم أو بالقيم عليه بأحد أعضاء مجلس ادارة الشركة المختصة أو بأحد مديريها وكان لهذا العضو أو المدير مصلحة شخصية في الدعوى .

= وفي حكمها الصادر في ١٠ مارس سنة ١٩٤٩ (س ٣ ، ص ٤٦٨) تقرر ان المصلحة التي تلزم عضو التاديب بالتشجى عن الاشتراك في مجلس التاديب ، هي المصلحة الخاصة بمعناها الواسع ، كالأقدمية ، أو أيعاز الموظف بإجراء المحاكمة التأديبية لما ترتبه من آثار غير مباشرة ضد الموظف المتهم .

٤ - إذا كان له أو لزوجته أو لأحد أقاربه أو أصهاره على عمود النسب أو لمن يكون هو وكيلًا عنه أو وصيًا أو قيمًا عليه مصلحة في الدعوى القائمة .

٥ - إذا كان قد أفتى أو ترافع عن أحد الخصوم في الدعوى أو كتب فيها ولو كان ذلك قبل اشتغاله بالتقضاء أو كان قد سبق له نظرها قاضيا أو خيرا أو محكما أو كان قد أدى شهادة فيها » .

ووفقا للمادة ١٤٧ من قانون المرافعات المدنية والتجارية « يقع باطلا عمل القاضي أو قضاؤه في الأحوال المتقدمة الذكر ولو تم باتفاق الخصوم . وإذا وقع هذا البطلان في حكم صدر من محكمة النقض ، جاز للخصم أن يطلب منها إلغاء الحكم وإعادة نظر الطعن أمام دائرة أخرى » . وتسرى هذه القاعدة أمام المحكمة الإدارية العليا التي تناظر محكمة النقض بالنسبة لجهات القضاء الإداري .

ثالثا : نص المادة ١٤٨ من قانون المرافعات المدنية والتجارية التي تحصر حالات رد القضاة حيث تقول : « يجوز رد القاضي لأحد الأسباب الآتية :

١ - إذا كان له أو لزوجته دعوى مماثلة للدعوى التي ينظرها أو إذا جدد لأحدهما خصومة مع أحد الخصوم أو لزوجته بعد قيام الدعوى المطروحة على القاضي ما لم تكن هذه الدعوى قد أقيمت بقصد رده عن نظر الدعوى المطروحة عليه .

٢ - إذا كان لمطلقة التي له منها ولد أو لأحد أقاربه أو أصهاره على عمود النسب خصومة قائمة أمام القضاء مع أحد الخصوم في الدعوى أو مع زوجته ما لم تكن هذه الخصومة قد أقيمت بعد قيام الدعوى المطروحة على القاضي بقصد رده .

٣ - إذا كان أحد الخصوم خادما له أو كان هو قد اعتاد مؤاكلة أحد الخصوم أو مساكنته أو كان تلقى منه هدية قبيل رفع الدعوى أو بعده .

٤ — إذا كان بينه وبين أحد الخصوم عداوة أو مودة يرجح معها عدم استطاعته الحكم بغير ميل » .

ووفقا للمادة ١٥٠ من ذات القانون « يجوز للقاضي — في غير أحوال الرد المذكورة — إذا استشعر الحرج من نظير الدعوى لأي سبب أن يعرض أمر تنحيه عن المحكمة في غرفة المشورة أو على رئيس المحكمة للنظر في إقراره على التنحي » .

٣ — هذا ويلاحظ أن المادة ٢٦ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ قد قصرت أعمال أحكام الرد على « رئيس المحكمة أو أحد أعضائها » . وبالتالي لا تسرى تلك الأحكام على غيرهم ، لا سيما بالنسبة لأعضاء النيابة الادارية ، وذلك بالرغم من النص في المادة ١٦٣ من قانون المرافعات المدنية الذي يقضى بأن « تتبع القواعد والاجراءات المتقدمة (المتعلقة بالرد) عند رد عضو النيابة إذا كانت طرفا منضما لسبب من الأسباب المنصوص عليها في المادتين ١٤٦ و ١٤٨ » وذلك لأن النيابة الادارية في مجال الدعوى التأديبية تعتبر بمثابة الخصم في الدعوى ، وليس للخصم أن يرد خصمه (١) . وإذا كان من غير الممكن رد عضو النيابة الادارية ، فإنه لا يجوز من باب أولى رد كاتب الجلسة ولو قام به سبب من أسباب الرد المشار إليها . وبهذا المعنى تقول المحكمة الادارية العليا في حكمها الصادر في ١٩٥٧/١٢/٧ (٢) : « لئن كان كاتب الجلسة من أعوان القضاء ، الا أنه ليس من هيئة القضاة ... وبهذه المثابة لا يمتنع عليه قانونا الحضور ككاتب جلسة ، كما لا يجوز رده إذا كانت له مصلحة شخصية في الدعوى لو أنها قامت بالقاضي جالسا أو واقفا لأصبح معزولا عن أن يحكم فيها أو جاز رده عنها بحسب الأحوال . ومن ثم لا يبطل الحكم لو قام

(١) وقد نص على هذا الحكم صراحة في المادة ١٦٦ من المشروع المقترح لتنظيم القضاء التأديبي . راجع هذا المشروع في مؤلف الأستاذين محمد رشوان أحمد ، وإبراهيم عباس منصور ، المرجع السابق ، ص ٢٦٦ و ص ٢٦٧ الهامش .

(٢) مجموعة الأستاذ أحمد سبهر أبو شادي ، ص ٦٦٤ .

بكتاب الجلسة مثل هذا السبب » على أن المحكمة الادارية العليا ، بعد أن أصلت المبدأ السابق ، استطردت تقول « وان كان من المندوب اليه استبدال غيره به دفعا لكل مظنة بخصوص العمل الكتابي » .

الفرع الثالث

عدم تقيد المحكمة بقرار الاحالة

١ - يقدم المتهم الى المحاكمة التأديبية بناء على قرار احالة تبين فيه التهم المسندة اليه . ويكون على المحكمة أن تفصل فيما اذا كانت الوقائع المنسوبة الى المتهم قد حدثت فعلا وما اذا كان هو مرتكبها ، وأنها تكون جريمة تأديبية وفقا للتحديد الذي فصلناه في الباب الأول . ولكن هل يجوز للمحكمة التأديبية أن تتصدى لأشخاص أو لوقائع غير واردة في قرار الاتهام ؟ لقد تغير الوضع في هذا الصدد تغيرا جذريا بعد صدور القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ : فلقد كانت القاعدة المستقرة قبل صدور هذا القانون الأخير تقضى بأنه ليس للمحكمة التأديبية أن تتعرض لغير المتهمين الواردة أسماؤهم في قرار الاحالة ، أو أن تعاقب المتهم عن مخالفات غير تلك التي نص عليها صراحة في قرار الاحالة . وهكذا كانت تلتقي المحكمتان الجنائية والتأديبية (١) .

ولما كانت النيابة الادارية تلتزم عند تقديم المتهم الى المحاكمة مسلكا شبيها بما تتبعه النيابة العامة من حيث وصف المخالفات المنسوبة الى المتهم ، واسنادها الى نصوص قانونية معروفة (٢) . فقد أثر

(١) وعلى هذه القاعدة نصت المادة ٣٠٧ من قانون الاجراءات الجنائية .

(٢) تقضى المادة ٨٥ من التعليمات العامة بما يلي : « يتعين في قيد المخالفة — مالية او ادارية — اسنادها الى مواد القوانين واللوائح والقرارات والتعليمات التي خولفت احكامها ، والتزام التعبير الوارد بها في ايراد الوصف ما أمكن .

فاذا كان ما وقع من الموظف لا يشكل مخالفة لواجب او اتينا لحظر حددته التشريعات ، وانما يشكل مخالفة ادارية في صورة من صور الخروج على مقتضى الواجب تعين وصفه بذلك » .

(م . ٤٠ — قضاء التنايب)

تساؤل حول مدى التزام المحكمة بالوصف القانوني الذي تصفيه النيابة الادارية على الأعمال المنسوبة الى المتهم .

ولقد أجابت المحكمة الادارية العليا على هذا التساؤل في حكمها الصادر في ٢٠ فبراير سنة ١٩٦٥ (س ١٠ ص ٦٨٢) حيث تؤكد : « ان المحكمة التأديبية تتقيد بقرار الاتهام ، سواء بالنسبة الى المخالفات المينة به أو للعاملين المنسوبة اليهم هذه المخالفات ... وبالتالي فلا يجوز للمحكمة التأديبية أن تدين العامل في تهمة لم ترد بذلك القرار ، ولم تكن احدى عناصر الاتهام » . ثم استطردت المحكمة الادارية العليا تقول : « انه وان كانت المحكمة التأديبية مقيدة بالمخالفات المحددة في قرار الاتهام ، الا أن الذي لا شك فيه أنها لا تتقيد بالوصف القانوني الذي تسبغه النيابة الادارية على الوقائع التي وردت في القرار المذكور ، بل عليها أن تمحص الوقائع المطروحة أمامها بجميع كيونها وأوصافها ، وأن تنزل عليها حكم القانون (١) » .

(١) وتتعلق وقائع الدعوى بأحد موظفي جبرك المحسودية ، كانت التهمة الموجهة اليه في قرار النيابة الادارية انه « لم يؤد عمله بالدقة وخرج على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته بأن أغفل التحقق من ماهية البضاعة لمعرفة ما اذا كانت من صنع الخارج ام انها محلية الصنع ، واثبت على ظهر شهادتي الاجراءات الجبركية الخاصة بها ، انها صناعة محلية ، في حين انها صناعة اجنبية . » وهذه التهمة وحدها هي التي كانت محل تحقيق النيابة الادارية ، فلم تسأله عن أية واقعة سواها .

ولكن المحكمة التأديبية لم تتقيد بهذا الاتهام ، وادانت العامل في تهمة أخرى . فقالت المحكمة الادارية العليا : « ومن حيث ان المحكمة التأديبية ، وان كانت قد أشارت في صدر حكمها المطعون فيه الى تلك التهمة الواردة بقرار الاتهام ، الا انها لم تناقش هذه التهمة في حيثيات الحكم ، فلم تقرر ما اذا كانت ثابتة قبل الطاعن ام انه برىء منها ، ولكنها اتت بتهمة جديدة بعيدة كل البعد عن التهمة الاولى ، وادانته فيها ، حيث قالت انه (أى الطاعن) وهو المكلّف بوضع الأختام الجبركية على البضائع المصدرة ، كان عليه ، وقد أغفل المأمور المختص بوضع الأختام أن ينبهه الى ذلك ، اذا ما يتبين له ان هذه البضائع من الممكن ختمها وأنه لذلك يكون قد أهمل اهالا جسيما باغفاله التنبيه الى وجوب وضع الأختام الجبركية ما كان سببا مساعدا لتسهيل عملية التهريب . ويكون مستحق الجزاء عن هذا الاهمال ... وهذا الذي ادانته المحكمة من أجله لم يرد أصلا في قرار الاتهام . ولم ترفع عنه الدعوى التأديبية ، ولم يعلن به الطاعن ، ولم يسبق

وعلى هذا الأساس تستطيع المحكمة أن تنزل على المخالفة وصفها الصحيح من حيث كونها مخالفة مالية أو إدارية ، دون تقييد بما ورد في قرار الإحالة بهذا الصدد . ولها فوق ذلك أن تضيف إلى عناصر التهمة الثابتة قبل الموظف ، عناصر جديدة ، بشرط أن تكون هذه العناصر ثابتة من المتحقيقات على نحو ما ورد في المادة ٣٠٨ من قانون الإجراءات الجنائية . ويتجلى ذلك بصفة خاصة بالنسبة إلى عنصر الظروف المشددة التي تثبت من التحقيق أو من المرافعة في الجلسة ، أو فيما يتصل بتعديل التهمة الموجهة إلى العامل من حيث اعتباره شريكا أو فاعلا أصليا بغض النظر عما ورد في قرار الاتهام .

وفي جميع الأحوال ، إذا رأت المحكمة تغيير وصف التهمة ، فيجب عليها تنبيه المتهم إلى ذلك . فإذا طلب تأجيلا لتحضير دفاعه بناء على الوصف الجديد ، كان على المحكمة أن تجيبه إلى طلبه : والا اعتبر ذلك بمثابة إخلال بحق الدفاع . كما أن عدم إخطار المتهم بالوصف الجديد يؤدي إلى بطلان المحاكمة .

على أنه إذا كان التعديل في صالح المتهم ، فإن عدم تنبيهه إلى ما أجرتة المحكمة من تعديل في وصف التهمة ، لا يؤدي إلى البطلان . وقد عرضت المحكمة الإدارية العليا إلى حالة من هذا القبيل في حكمها الصادر في ٢٦ فبراير سنة ١٩٦٦ (س ١١ ، ص ٤٦٦) فبعد أن أعلنت الأصل العام من أن « المحكمة التأديبية لا تتقيد بالوصف الذي تسبغه النيابة على الوقائع المسندة إلى الموظف لأن هذا الوصف ليس نهائيا بطبيعته ، وليس من شأنه أن يمنع المحكمة من تعديله متى رأت أن ترد تلك الوقائع بعد تصحيحها إلى الوصف الذي ترى هي أنه الوصف القانوني السليم ، وذلك بشرط أن تكون الوقائع المبينة بأمر الإحالة والتي كانت مطروحة أمام المحكمة هي بذاتها التي اتخذت أساسا

=

التحقيق معه بشأنه لا أمام النيابة الإدارية ولا أمام المحكمة التأديبية ، وهذا أمر غير جائز قانونا مما يعيب الحكم » .
وراجع بذات المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في ٢٥ نوفمبر سنة ١٩٦٧ ، س ٣ ، ص ١١١ .

الوصف الجديد » . استطردت تقول : « اذا وصفت المحكمة التأديبية
التهمة المنسوبة الى الموظف بأنها (مخالفة عدم مراعاة الدقة الكاملة
لا مخالفة محاباة الممولين) التي قدمته بها النيابة الادارية ، فان هذا
الوصف ينطوى على تعديل لا يجافى التطبيق السليم للقانون ، وهو
تعديل في صالح الطاعن ، وليس فيه اخلال بحقه في الدفاع ، اذ أن
المحكمة لا تلتزم في هذه الحالة بتنبيهه أو تنبيه المدافع عنه الى
ما أجرته من تعديل في الوصف نتيجة استبعاد أحد عناصر التهمة التي
أقيمت بها الدعوى التأديبية » .

كذلك لا بطلان اذا كانت المخالفات موضع العقاب ، تدخل ضمن
قرار الاتهام في مجموعه . وبهذا المعنى تقول المحكمة الادارية العليا
في حكمين لها :

أولاً — حكمها الصادر في ١٩٦٣/٦/٢٢ (١) ، وقد جاء فيه :
« متى كانت الجريمة التي اذانت المحكمة التأديبية الطاعنين على
أساسها تدخل في عموميات الجريمة الأصلية ، وأخف منها ، وقد
تناولها المتهمان عرضاً في مذكراتهما ، وبيننا اختصاص كل منهما ، ونفياً
أى مأخذ يمكن أن يوجه اليهما ، فانه لا محل بعد ذلك للقول ان المحكمة
التأديبية قد أخلت بحق الدفاع بعدم توجيه نظرهما الى التهمة التي
ادانتها على أساسها » .

ثانياً — حكمها في ١٩٦٤/١/٢٥ (٢) حيث تقول : « ومن حيث
ان المحكمة التأديبية قد ركزت الكثير من الاهتمام على الورقة التي
حررها المتهم بخطه بترشيح السيدة الشاكية للترقية ، وأن اجابات
الشهود الذين سئلوا ونوقشوا في شأنها كشفت عن خروج المتهم فيها
عن اختصاصه . وعلى ما يجب أن تكون عليه العلاقات الوظيفية بين

(١) مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الادارية العليا في
عشر سنوات (١٩٥٥ — ١٩٦٥) ، اعداد الأستاذ احمد سمير أبو شادي
ص ٢٨٤ .

(٢) المجموعة المشار اليها في التلميح السابق ، ص ٣٨٣ .

الرئيس والمروءس . . . وإن المحكمة قد واجهت المتهم في صراحة بهذه الواقعة ، وبصرته بها ، وقد أبدى دفاعه فيها ، وشرح ظروف تحريره إياها ، كما أن النيابة الإدارية قد اجملت واقعة تحرير هذه الورقة في ضمن ما صممت على طلب مؤاخذته من أجله تاديبيا . وإذا كان تقرير الاتهام قد حدد واقعة ذات تاريخ معين ووصف معلوم ، فإنه يؤخذ منه ومن مذكرة النيابة الإدارية المرفقة به والتي تضمنت تفصيلا مسهبا للوقائع التي يقوم عليها السلوك موضوع الاتهام أن الواقعة المذكورة لم تكن سوى خاتمه لسلسلة من الوقائع متتابعة ومتراصة الحلقات انتهت بهذه الواقعة الأخيرة . وقد رأت المحكمة استحقاق التأنيب بالقدر المتيقن في واقعة تحرير ورقة الترقية وإنكاره إياها ثم اعترافاته بها عندما اظلم عليها المحقق ، على اعتبار أن هذه الواقعة هي إحدى عناصر الاتهام المطروحة عليها جملة ، وأنها واجهته بها ، وسمعت فيها دفاعه وأقوال الشهود في حضوره ، وقد كونت عقيدتها واقتناعها بثبوتها قبله ، فأدانتها من أجلها بالإنذار بعد أن رأت في تصرفه هذا خروجا على مقتضى ما يوجب عليه مركزه من السير الحسن ، والسلوك الحميد على نحو ما ورد بتقرير الاتهام . ومن ثم فإن ما ينعاه الطاعن على الحكم المطعون فيه من مخالفته للقانون بتوقيع جزاء عليه عن تهمة لم يتضمنها تقرير الاتهام المعلن إليه ، ولم توجه إليه ، يكون في غير محله « (١) » .

(١) وتعمل المحكمة الإدارية العليا ذات المبدأ حين توقع الإدارة عقوبة تاديبية مما يدخل في اختصاصها . فهي تقسول في حكمها الصلابة في ١٩٥٧/٤/٦ (مجموعة الاستاذ أحمد سبر أبو شادي ، ص ٢٥٣) « إذا واجهت الإدارة الموظف في التحقيق بوصف الفعل أو الأفعال المنسوبة إليه بالوصف المكون للذنب الأشد ، فلا تثريب عليها في أن تعدل هذا الوصف أو تنزل بالعقوبة التاديبية إلى الوصف أو الجزاء الأخف ، متى قام لديها من الاعتبارات ما يبرز ذلك ، دون أن ينطوي هذا على إخلال بحق الدفاع أو يعد خروجا على الأحكام التي تضمنها الفصل السابع من الباب الأول من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ بشأن نظام موظفي الدولة (السارى وقت صدور الحكم) أو لائحته التنفيذية ، ما دام الموظف يعلم من التحقيق الذي يجري معه بالوقائع موضوع المؤاخذة في جملتها ، ويبدى دفاعه فيها غير مجزا ، ولا سيما إذا كانت هذه الوقائع مرتبطة ببعضها ، أو تكون في الوقت ذاته أكثر من ذنب تاديبى واحد أو يكون كل منها ذنبا على حدة . »

٢ — هذا ولقد خرج المشرع في قانون مجلس الدولة الجديد على المبدأ السابق في المادتين ٤٠ و ٤١ منه على النحو التالي :

مادة ٤٠ : « تفصل المحكمة في الواقعة التي وردت بقرار الاحالة . ومع ذلك يجوز للمحكمة ، سواء من تلقاء نفسها ، أو بناء على طلب النيابة الادارية ، التصدى لوقائع لم ترد في قرار الاحالة والحكم فيها اذا كانت عناصر المخالفة ثابتة في الأوراق ، وبشرط أن تمنح العامل أجلا مناسباً لتحضير دفاعه اذا طلب ذلك » .

مادة ٤١ : « للمحكمة أن تقيم الدعوى على عاملين من غير من قدموا للمحاكمة أمامها اذا قامت لديها أسباب جدية بوقوع مخالفة منهم . وفي هذه الحالة يجب منحهم أجلا مناسباً لتحضير دفاعهم اذا طلبوا ذلك ، وتحال الدعوى برمتها الى دائرة أخرى بقرار من رئيس مجلس الدولة بناء على طلب رئيس المحكمة » .

ففي هاتين المادتين المستحدثتين ، خرج المشرع على القواعد المألوفة في التقاضى :

فهو قد سمح للمحكمة في المادة الأولى بالتصدي لوقائع لم ترد في قرار الاحالة . اذا كانت عناصر المخالفة « ثابتة في الأوراق » . والضمان الوحيد في هذه الحالة . هو منح العامل أجلا لتحضير دفاعه ، بعد مواجهته بالاتهام الجديد ، اذا طلب ذلك .

وهو من ناحية أخرى قد خول المحكمة « أن تقيم الدعوى على عاملين من غير من قدموا للمحاكمة أمامها » وهي سلطة غير مألوفة في القضاء العادى . وشرط استعمال هذه السلطة أن تقوم لدى المحكمة « أسباب جدية بوقوع مخالفة منهم » وقد قيد المشرع هذه السلطة الاستثنائية بقيدين : الأول : احالة الدعوى « برمتها » الى دائرة أخرى . والثانى : منح العاملين الحاليين الى المحاكمة أجلا مناسباً لتحضير دفاعهم « اذا طلبوا ذلك » .

ولعل المشرع في الحالتين قد وضع في اعتباره الحاجة الى حسم اجراءات التأديب في أجل قصير حتى يستقر وضع العاملين المحالين الى التأديب ، ويتفرغوا لعملهم .

المطلب الثاني

سلطات المحكمة

ان من حق المحكمة - بل من واجبها - أن تتخذ من الاجراءات القانونية ما يوصلها الى الحقيقة ، وذلك بغض النظر عما تم من هذه الاجراءات في مرحلة التحقيق الاداري أو بواسطة النيابة الادارية ، ونعرض هنا لموضوعين رئيسيين هما : أولا : التحقيق بواسطة المحكمة . ثانيا : مدى حرية المحكمة في مجال الدليل .

الفرع الأول

التحقيق الذي تجريه المحكمة

١ - بالرغم من أن المتهم لا يقف أمام المحكمة التأديبية الا بعد ان يكون قد حقق معه ، وسمع دفاعه ، فان المحكمة التأديبية من حقا أن تعيد التحقيق مع المتهم من جديد ، وألا تعتد بالتحقيق الذي أجرى معه في مرحلة الاتهام . ومن هنا كان عدم تشدد القضاء في الغاء الأحكام التأديبية استنادا الى قصور التحقيق في هذه المرحلة ، لأنه في وسع المتهم أن يستدرك ما فاتته منها ، وأن يفند التحقيق ، وأن يقدم أمام المحكمة ما يشاء من أدلة قانونية (١) . ونعرض هنا لثلاثة

(١) نعيد التفكير بها قالته المحكمة الادارية العليا في حكمها الصادر في اول فبراير سنة ١٩٦٩ (سبق) في خصوص رفض الطعن المستند الى بطلان الحكم بقصور في التحقيق من انه « كان في مكنه (الطاعن) ان يبدي ما يراه من دفاع أمام المحكمة التأديبية » ، اذ هي مرحلة تستكمل فيها « مراحل التحقيق السابق » ، اذ يواجه فيها المتهم بما نسب اليه ، وكان يستطيع ان يتدارك املها ما فاتته من وسائل الدفاع ، مما يجعل دفعه ببطلان التحقيق استنادا الى الاخلال بحقه في الدفاع ، دفعا لا يستقيم في الواقع او في القانون » .

موضوعات هي على التوالي : استجواب المتهم ، ومناقشة الشهود ، والاستعانة بأهل الخبرة .

٢ — استجواب المتهم : ولقد ورد النص على هذا الحق في المادة ٢٧ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ حيث يقول صدر المادة : « للمحكمة استجواب الموظف المقدم للمحاكمة » (١) . كما أعاد المشرع النص على ذات الحكم في المادة ٣٦ من قانون مجلس الدولة الجديد حيث تقول « للمحكمة استجواب العامل المقدم للمحاكمة ... » وتستطيع المحكمة أن تستكمل التحقيق بنفسها أو أن تعيد القضية الى النيابة الادارية لاستيفاء ما تحتاجه من بيانات . وبهذا الصدد تقول المحكمة الادارية العليا في حكمها الصادر في ١٨ نوفمبر سنة ١٩٦٧ (س ١٣ ، ص ٩٢) انه اذا طلبت المحكمة التأديبية استيفاء بعض جوانب التحقيق من النيابة الادارية « فليس في ذلك ابداء للرأى في القضية من شأنه أن يجعل المحكمة غير صالحة لنظرها ، ولا يمدو ما قررته في هذا الشأن ، أن يكون اجراء من اجراءات التحقيق الذي استكملته المحكمة بعد ذلك بسماع أقوال الطاعن ومناقشته فيما نسب اليه ، وتكليفه بتقديم ما قد يكون لديه من مستندات وأوجه دفاع » . وقد نصت المادة ١١٩ من التعليمات العامة على أنه « اذا طلبت المحكمة استيفاء التحقيق ، فلادارة الدعوى التأديبية أن تحيل الأوراق الى النيابة المختصة لاجراء الاستيفاء على وجه السرعة ، واعادة الأوراق دون اعداد مذكرة جديدة بالتكليف القانونى أو الرأى لاختصاص المحكمة وحدها بذلك » .

٣ — استجواب الشهود : ونصت على هذا الحق أيضا المادة ٢٧ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ حيث تقول : « للمحكمة ... سماع الشهود من الموظفين وغيرهم . ويكون أداء الشهادة أمام المحكمة بعد

(١) ويلاحظ أن المشرع في المجال التأديبى ، لم يتبع ذات القاعدة المقررة في قانون الاجراءات الجنائية ، في المادة ٢٧٤ فقرة أولى ، والغاضية بانه « لا يجوز استجواب المتهم الا اذا قبل ذلك » .
وفي هذا تأكيد للفارق الكبير بين المحاكمتين الجنائية والتأديبية .

حلف اليمين • ويمامل الشهود فيما يتعلق بالتخلف عن الحضور والامتناع عن أداء الشهادة أو شهادة الزور بالأحكام المقررة لذلك ؛ وتحرر المحكمة محضرا بما يقع من الشاهد ، وتحيله الى النيابة العامة اذا رأت أن في الأمر جريمة •

واذا كان الشاهد من الموظفين العموميين ، جاز للمحكمة أن تحكم عليه بالانذار أو الخصم من المرتب لمدة لا تتجاوز شهرين ، وذلك اذا تخلف عن الحضور بعد تأجيل الدعوى واخطاره بالجلسة المحددة مرة أخرى أو اذا امتنع عن أداء الشهادة • كما يجوز للمحكمة في جميع الأحوال أن تأمر بضبط الشاهد واحضاره • « كما نصت المادة ٢١ من ذات القانون على حق المحكمة في « سماع أقوال الرئيس الذي يتبعه الموظف المحال الى المحاكمة أو من يندبّه اذا رأت المحكمة وجها لذلك » •

أما المادة ٣٦ من قانون مجلس الدولة الجديد ، فقد تضمنت حكما مشابها حيث تقول : « للمحكمة سماع الشهود من العاملين وغيرهم ، ويكون أداء الشهادة أمام المحكمة بعد حلف اليمين • ويسرى على الشهود فيما يتعلق بالتخلف عن الحضور والامتناع عن أداء الشهادة أو شهادة الزور : الأحكام المقررة لذلك قانونا ، وتحرر المحكمة محضرا بما يقع من الشاهد وتحيله الى النيابة العامة اذا رأت في الأمر جريمة •

واذا كان الشاهد من العاملين الذين تختص المحاكم التأديبية بمحاكمتهم ، وتخلف عن الحضور بعد تأجيل الدعوى واخطاره بالجلسة المحددة مرة أخرى أو امتنع عن أداء الشهادة ، جاز للمحكمة أن تحكم عليه بالانذار أو الخصم من المرتب لمدة لا تتجاوز شهرين » •

والشهود قد يكونون للنفي أو الإثبات • ومن حق كل من المتهم والنيابة الادارية أن يطلب من المحكمة سماع أية شهادة تخدم وجهة النظر التي يدافع عنها • ولكن المحكمة غير ملزمة بإجابة الطلب

الا وفقا لمقتضيات الدفاع حسبما يتبينه من التحقيق • ولقد أوجبت المادة ١١٣ من التعليمات على عضو النيابة الحاضر في الجلسة أن يتتبع بانتباه أقوال الشهود ، اثباتا ونفيا ، وأن يوجه اليهم — عن طريق المحكمة — الأسئلة التي يرى أنها منتجة للفصل في الدعوى ، وعليه أن يواجه الشهود بما قد يكون من تناقض بين أقوالهم في التحقيقات وما يدلون به أمام المحكمة •

ونظرا للدور الكبير الذي يلعبه الشهود في مجال المحاكمة التأديبية فإن المشرع قد زود المحكمة التأديبية بسلطات واسعة في هذا المجال تتمثل فيما يلي :

(أ) يسرى على الشهود فيما يتعلق بالتخلف عن الحضور أو الامتناع عن أداء الشهادة أو شهادة الزور الأحكام المقررة قانونا •

(ب) تحرر المحكمة محضرا بما يقع من الشاهد وتحيله الى النيابة العامة اذا رأت أن في الأمر جريمة •

(ج) توقيع عقوبة تأديبية على المتخلفين بدون عذر من الشهود الموظفين وذلك بعد تأجيل الدعوى وإخطارهم بالجلسة المحددة مرة أخرى ، وكذلك الشآن اذا امتنعوا عن أداء الشهادة • والعقوبة المقررة هي الانذار أو الخصم من المرتب لمدة لا تتجاوز شهرين • (مادة ٣٦)

٤ — الاستعانة بأهل الخبرة : اذا صادف المحكمة مشكلة فنية تتصل بالتحقيق ، فان من حقها أن تستعين بمن تشاء من الخبراء لكي تصل الى الحقيقة • وقد أقر القضاء الإداري بهذا الحق للمحاكم التأديبية • ومن قضاء المحكمة الإدارية العليا في هذا الخصوص :

— حكمها الصادر في ٢٣ يناير سنة ١٩٦٥ (س ١٠ : ص ٤٦٦) وفيه تؤكد : « لا جدال في أن لهيئات التأديب الاستعانة بأراء الخبراء ، وأن انتدابهم أمامها مهمة خاصة ، يعتبر اجراء من اجراءات التحقيق • وليس في القاعد التي تنظم تأديب الموظفين أو محاكمتهم

ما يمنع من الاستعانة برأى جهة فنية متخصصة في الكشف عن الحقيقة والوصول الى الصواب ، سواء أكانت تلك الجهة تتبع من ناحية التنظيم الإداري ، الوزارة التي أحالت الموظف الى المحاكمة التأديبية أم لا تتبعها » .

— حكمها الصادر في ٢٥ نوفمبر سنة ١٩٦٧ (س ١٣ ، ص ١١١) وفيه تعلن أنه لما كانت « الخبرة هي طريق من طرق التحقيق يجوز للمحكمة أن تلجأ اليه بناء على طلب أصحاب الشأن أو من تلقاء نفسها إذا ما تراءى لها ذلك ، فمن ثم يحق لها رفض الطلب المقدم اليها بطلب نذب خبير إذا اقتضت بمردود جدواه . والعبرة في ذلك باقتناع المحكمة » (١) .

٥ . — إذا كانت الجريمة التأديبية تكون في ذات الوقت جريمة جنائية على الوجه الذي شرحناه تفصيلا في هذا المؤلف ، فإن الترابط بين الوضعين ، والذي أشرنا اليه في موضعه من هذا المؤلف ، قد حدا بالمشرع الى أن يضمن قانون مجلس الدولة الجديد حكما في المادة ٣٩ منه بمقتضاه : « إذا رأت المحكمة أن الواقعة التي وردت بأمر الاحالة أو غيرها من الوقائع التي تضمنها التحقيق تكون جريمة جنائية ، أحالتها الى النيابة العامة لاتصرف فيها ، وفصلت في الدعوى التأديبية » .

ومع ذلك إذا كان الحكم في دعوى تأديبية يتوقف على نتيجة الفصل في دعوى جنائية ، وجب وقف الأولى حتى يتم الفصل في الثانية .

(١) وراجع حكمها الصادر في ١٩٦٥/١/٢٣ ١ مجموعة الأستاذ أحمد سمير أبو شادي) وفيه يتحدث طويلا عن الالتجاء الى وسيلة تحقيق الخطوط . حيث تقول : « ومن حيث ان عملية تحقيق الخطوط في مجبوع من الاجراءات التي رسمها القانون لاثبات صحة الورقة العرفية التي ينكرها الشخص المنسوب اليه صدورها منه ، ويحصل التحقيق بالمبلينة والمضاهاة بواسطة اهل الخبرة في الخطوط أو بإحدى الطريقتين ، وتبين المحكمة في حكمها الصادر باجراء التحقيق الطريقة التي يحصل بها ، وتعين الخبراء الذين يستعان برأيهم في عملية المضاهاة ، وهذه العملية يجريها خبراء الخطوط الفنيون ... » .

ولا يمنع وقف الدعوى من استمرار وقف العامل • وعلى النيابة الادارية تعجيل نظر الدعوى بمجرد زوال سبب الوقف » • فالمرع هنا يميز بين افتراضين :

افتراض امكان الفصل بين الجريمتين ، وهو الأصل ، وهنا يتعين على المحكمة التأديبية أن تمضى في محاكمة الموظف ، وأن تخطر النيابة العامة للتصرف في الجريمة الجنائية • ولقد سبق لنا مناقشة هذه الحالة عند دراسة الرابطة بين الجريمتين •

والافتراض الثانى ، وهو الاستثناء ، اذا كان الحكم فى الدعوى التأديبية يتوقف على نتيجة الفصل فى الدعوى الجنائية ، وهنا يتعين وقف السير فى الدعوى التأديبية انتظارا لنتيجة الفصل فى الدعوى الجنائية ، مع استمرار وقف العامل عن العمل اذا كان قد تقرر وقفه بسبب المحاكمة التأديبية ، على أن تستأنف المحاكمة التأديبية بعد الفصل فى الدعوى الجنائية مباشرة •

الفرع الثانى

حرية المحاكمة فى مجال الأدلة

١ - القاعدة المسلم بها فى مجال المحاكمة التأديبية ، هى ذات القاعدة المتبعة فى المحاكمة الجنائية ، والقائمة على حرية المحاكمة فى استمداد اقتناعها من أى دليل مقبول • وبهذا المعنى تقول المحكمة الادارية العليا - من قضاء متواتر ومستقر - « تستمد المحكمة التأديبية الدليل الذى تقيم عليه قضاءها من الوقائع التى تطمئن اليها دون معقب عليها فى هذا الشأن ، مادام هذا الاقتناع قائما على أصول موجودة وغير منترع من أصول لا تنتج » (حكمها الصادر فى ٢٥ نوفمبر سنة ١٩٦٧ ، سبق) • وأنه « اذا استخلصت (المحكمة) من الوقائع المقدمة الدليل على أن المتهم قد حارب ذنبا اداريا يستأهل العقاب ، وكان هذا الاستخلاص سليما من وقائع تنتج وتؤدى اليه ، فان تقديرها للدليل يكون بمنأى عن الطعن » •

كما أن رقابة هذه المحكمة الادارية (العليا) لا تعنى أن تستأنف النظر بالموازنة والترجيح بين الأدلة المقدمة اثباتا أو نفيا ، إذ أن ذلك من شأن المحكمة التأديبية وحدها . وتداخل هذه المحكمة أو رقابتها لا يكون الا اذا كان الدليل الذى اعتمدت عليه تلك المحكمة فى قضائها غير مستمد من أصول ثابتة فى الأوراق أو كان استخلاصها لهذا الدليل لا تنتج الواقعة المطروحة عليها والمحكمة التأديبية تستمد الدليل من الواقعة التى تطمئن اليها ، فلها أن تأخذ بأى من أقوال الشهود الثابتة فى المحضرين (محضرى التحقيق) حتى ولو خالفت الأقوال التى أدلوا بها أمامها والعكس جائز ، كما وأن لها ألا تأخذ بها اطلاقا اذا ما تبين لها من ظروف الحال عدم اطمئنانها الى هذه الأقوال » (١) .

وحرية تقدير الدليل فى واقع الأمر ، لا تقتصر على المحكمة التأديبية ، بل تطبق على جميع السلطات التأديبية ، سواء تمثلت فى الرئيس الادارى ، أو فى مجلس التأديب ، أو فى المحكمة التأديبية .

٢ - ونعيد التذكير هنا بما سبق أن أوردناه عند دراسة الجريمة التأديبية من أنه يكفى لادانة المتهم اقتناع المحكمة بأنه وضع نفسه موضع الشبهة ، حتى ولو لم يثبت لدى المحكمة على سبيل اليقين أنه ارتكب الأفعال المشينة المنسوبة اليه ، كما لو برىء جنائيا أو صدر قرار النيابة العامة بالحفظ لعدم كفاية الأدلة . وقد ذهب رأى الى أن هذا المسلك من قبل القضاء الادارى يعتبر خروجاً على القاعدة المسلم بها فى المجال الجنائى من أن الشك يفسر لصالح المتهم (٢) .

(١) حكمها الصادر فى ٢٧/٤/١٩٦٢ ، مجموعة الأستاذ أحمد سيم أبو شاذى ، ص ٣٩٢ ص ٣٩٣ .

(٢) الدكتور محمد منصور ، مؤلفه جريمة الموظف العام ، ص ٢٨٢ وما بعدها ، والدكتور عبد الفتاح حسن ، مؤلفه فى التأديب ، ص ٢٢٨ ، وهو يقول فى نقد المسلك الذى أشرنا اليه : « وهو مسلك لا يمكن التسليم به مهما نشره المحكمة من السمات الخاصة التى تتميز بها الجريمة التأديبية . فالشبهة مهما كانت قوية لا يسوغ فى نظرنا أن تبرر وحدها توقيع الجزاء ،

ويبدو أن ثمة لبسا في الأمر : ذلك أن القضاء التأديبي - شأنه في ذلك شأن القضاء الجنائي - لا يمكن أن ينزل عقوبة تأديبية بأحد العاملين استنادا الى ارتكابه جريمة تأديبية معينة الا اذا ثبت بما لا يدع مجالا للشك أنه اقترف هذه الجريمة . وقد اكدت المحكمة الادارية العليا هذا المعنى في أكثر من موضع : ومن ذلك قولها في حكمها الصادر في ١٥ نوفمبر سنة ١٩٦٤ (س ١٠٤٦ ص ٤٦) « ان المسؤولية التأديبية ، شأنها شأن المسؤولية الجنائية ، مسئولية شخصية ، فيتعين لادانة الموظف أو العامل أو مجازاته اداريا ... أن يثبت أنه قد وقع منه فعل ايجابى أو سلبى محدد ، يعد مساهمة منه في وقوع المخالفة الادارية . فاذا انعدم المأخذ على السلوك الادارى للعامل ، ولم يقع منه أى اخلال بواجبات وظيفته أو خروج على مقتضياتها ، فلا يكون ثمة ذنب ادارى ، وبالتالي لا محل لتوقيع جزاء تأديبي ، والا كان قرار الجزاء في هذه الحالة فاقدا لركن من أركانه وهو ركن السبب » . وبمعنى آخر فان المحكمة الادارية العليا رفضت أن تطبق فكرة « القدر المتيقن » التي طبقتها محكمة النقض الجنائية .

وانما الذى أثار الشك في موقف المحكمة الادارية العليا هو مسلكتها بخصوص بعض الأفعال التي تسند الى العاملين ، ولا تثبت قبلهم على سبيل اليقين ، ومع ذلك يعاقب الموظف تأديبيا ، وتقر المحكمة العقاب . وحقيقة الأمر أن الموظف لا يعاقب بسبب ارتكاب تلك الأفعال ، بل بسبب ما تلقى عليه من ظلال ، لأن الموظف ملزم بأن يبتعد عن مواطن الشبهات : فمن لا يثبت قبله تعاطى المخدرات أو ارتكاب الفحشاء ، ويخالط أقواما من ذوى السيرة السيئة ، يعاقب تأديبيا لأنه لم ينأ

وذلك لسبب واضح ، وهو انها قد تؤدي - ولو بقدر ضئيل جدا - الى ادانة برىء لا تجوز التفضحية به . هذا فضلا عن أن مسلكت المحكمة العليا لا يخلو من خطورة تهدد العامل في مركزه الوظيفي ، اذ انه متى تطلت القاضى من التليل القاطع ، كشرط لصحة الادانة ، فانه يدخل في ميدان آخر لا حدود له ، وداخله لا يستطيع العامل الدفاع عن نفسه ، اذ قد يكون في وسع العامل أن ينفي دليلا قام ضده ، بينما يتعذر عليه دفع الشبهة التي يلحق الادانة به .

بنفسه عن مواطن الريبة والشبهة . وقد ضربنا أمثلة كثيرة لهذه الحالة في الباب الأول من هذا المؤلف . ومن ثم فأننا نحيل إليها مكتفين بالتذكير بقول المحكمة الادارية العليا ، والذي أرادت أن تبدد به هذا اللبس ، حينما أقامت تفرقة جوهرية بين طبيعة كل من الجريمتين - الجنائية والادارية - حيث تؤكد أن « طبيعة الجريمة الادارية تختلف اختلافا كلياً عن طبيعة الجريمة الجنائية : فيكفي في الجريمة الأولى أن تثير الوقائع المنسوبة للموظف غباراً قاتماً حول تصرفاته مما يمس سلوكه الوظيفي ، ويؤثر في سمعته بين الناس ، فتتأثر حوله الأهوايل ، الأمر الذي يفقد معه الاطمئنان الى عمله والثقة فيه » وأنه « يكفي لتحقيق سوء السمعة أو سوء السيرة قيام شبهات قوية تتردد على السنة الخلق بما يمس خلق الموظف ، وتؤثر على سمعته الوظيفية » وأن « الأمر لا يحتاج في التدليل على سوء السمعة أو عدم طيب الخصال وجود دليل قاطع على توافرها أو توافر أيهما ، وإنما يكفي في هذا المقام وجود دلائل أو شبهات قوية تلقي ظلالة من الشك المثير على أى من الصفتين المذكورتين حتى يتسم الموظف بعدم حسن السمعة ، وذلك بمراعاة البيئة التي يعمل فيها » . . . الخ . فالأمر في الحقيقة أقرب الى طبيعة الجريمة التأديبية منه الى مجال الاثبات : لأن الموظف - وهو يؤدى واجبات منصبه - ليس كباقي الأفراد حرية في حياته الخاصة والعامة كما أوضحنا تفصيلاً فيما سلف . ودليل ذلك أن قضاء المحكمة الادارية العليا السابق إنما يدور حول « حسن السمعة » « وطيب الخصال » « والابتعاد عن الشبهات » . أما إذا أريد معاقبة الموظف عن واقعة بذاتها ، فيجب أن تثبت قبله ثبوتاً قاطعاً ، بحيث لا يمكن أن يؤاخذ الموظف بطريق الشك .

٣ - والأصل - . كما رأينا فيما سلف - أن النيابة الادارية تقدم المتهم الى المحاكمة التأديبية وقد حددت التهمة أو التهم المنسوبة اليه وما لديها من أدلة . وينحصر دور المتهم عادة في تفنيد تلك الأدلة لاثبات براءته أو على الأقل لتوضيح الظروف المخففة التي أحاطت بارتكاب الخطأ . والقاضي التأديبي ، شأنه في ذلك شأن القاضي الجنائي (١) ،

(١) يلاحظ أن القاضي الاداري بصغة عامة لا يقف من الاجراءات موقفاً سلبياً . راجع في التفاصيل الكتاب الأول من هذا المطول في قضاء الانهاء .

لا يقف من النيابة والمتهم موقفا سلبيا ، بل له كامل الحرية في أن يحرك الاجراءات — سواء على صعيد الأدلة أو غيرها — لكي يصل الى كبد الحقيقة : فقد يصل الى اقتناعه عن طريق ما قدمته النيابة الادارية من أدلة • ولكنه غير ملزم بها : فله أن يطرحها جانبا وأن يعيد التحقيق من جديد ليتوصل الى الاقتناع : سواء عن طريق استجواب المتهم ، أو سماع رؤسائه ، أو الشهود ، أو الالتجاء الى المعاينة أو الاستعانة بأهل الخبرة ••• الخ وهو يفعل ذلك بناء على طلب النيابة الادارية أو المتهم أو من تلقاء نفسه اذا أحس بالحاجة الى ذلك • وقد أقر المشرع هذا الاتجاه ، بل ودعمه في قانون مجلس الدولة الجديد في المادتين ٤٠ و ٤١ منه وقد سبق أن أشرنا اليهما • ونظرا للطبيعة العقابية للقضاء التأديبي ، فان القاضي التأديبي يطبق عادة وسائل الاثبات المقررة في قانون الاجراءات الجنائية : الا اذا تعارضت مع طبيعة القضاء التأديبي أو اذا استبعدها المشرع بنص صريح •

٤ — ومما أثير في هذا الصدد ، مدى شرعية وسائل الاثبات الحديثة التي تلجأ اليها أجهزة الدولة المتخصصة في هذا المجال أو في المجال الجنائي • وقد قطع القضاء بحق السلطة العامة في الالتجاء الى أية وسيلة ، مادامت الكلمة الأخيرة في الاقتناع متروكة للقضاء • نجد هذا المعنى صريحا وقاطعا في المجالين التاليين :

أولا — ما تتوصل اليه أجهزة المباحث العامة من معلومات : وبهذا الصدد تقول المحكمة الادارية العليا في حكمها الصادر في ١٩٦٢/٤/٢١ (سبق) : « ان المباحث العامة من الأجهزة الحكومية المتخصصة بجمع التحريات • والاستدلالات عن كل ما يمس الأمن العام ويوصل الى اكتشاف الجرائم والقبض على مرتكبيها • وطبيعي أن هذه التحريات لا تصل الى رجال المباحث الا بعد أن تكون قد استفاضت وشاعت بين الناس ، وبالتالي لها سند من الواقع ، وان لم يبرز الى حد الدليل القاطع على صحتها ••• » (١) •

(١) وهنا ، اذا كانت المحكمة تأخذ بالشك ، ففي مجل السمة ، والابتعاد عن مواطن الريبة بالذات • ولهذا فان باقى الحكم يستطرد قائلا :
=

ثانياً - ما تلجأ اليه أجهزة الرقابة الادارية من تسجيلات صوتية أو تصوير ... الخ : فقد دفع أمام القضاء بعدم شرعية هذه التسجيلات . ولكن القضاء الجنائي مستقر على رفض هذا الدفع . ومن قضائه الحديث في هذا الصدد حكم محكمة أمن الدولة العليا ، الصادر في ٢٩ يناير سنة ١٩٧٠ (١) ، حيث تقول بخصوص الدفع ببطلان اجراءات التسجيل للمحادثات واستراق السمع اللذين لجأت اليهما أجهزة الرقابة الادارية : أن الدفع مردود « بما نصت عليه المادة الثامنة من القانون رقم ٥٤ لسنة ١٩٦٤ باعادة تنظيم الرقابة الادارية من أنه يجوز للرقابة الادارية أن تجرى التحريات والمراقبة السرية بوسائلها الفنية المختلفة كلما رأت مقتضى لذلك ، وبما جاء بالمذكرة الايضاحية عن هذا النص من أن القانون أجاز للرقابة الادارية أن تجرى التحريات والمراقبة السرية وكذلك المراقبة الفردية والتفتيش ، ذلك أن الاستفادة من هذا النص ومذكرته الايضاحية أن اجراء التحريات والمراقبة السرية الفردية بالوسائل الفنية المختلفة كما يجوز أن يتم عن طريق الأشخاص ، فانه جائز أيضاً عن طريق الوسائل الفنية . وليس من شك في أن من بين هذه الوسائل الفنية تسجيل ما يجرى من حديث بين الأطراف المعنية . والقول بغير ذلك يجعل النصوص لغوا ، وهو ما يتنزه عنه المشرع . والعلة في اجازة هذا الاجراء أن المسائل التي تختص بها الرقابة الادارية تتصل بالوظيفة العامة ، وهي كيان النظام الداخلي ، ويتوقف على سلامتها استقرار الوضع الداخلي ورفاهية الشعب ككل ، وتمكينه من الحصول على حقوقه المشروعة ، وأنه من أجل هذ الهدف الأسمى أجاز هذا الاجراء ومحوره الموظف العام وهو يؤدي عمله لقاء أجر ، والفروض فيه أن يباشر عمله في أمانة واخلاص .

« ولا يغير من قيمتها كون تفتيش الشخص الذي قيل بأن السلاح قد أخفى طرفه لم يسفر عن شيء ، فطبيعة الجريمة الادارية تختلف اختلافاً كلياً عن طبيعة الجريمة الجنائية ... الخ » .

(١) في قضية النيابة العامة رقم ٩٣٠ قسم الجيزة لسنة ١٩٦٩ . وكلفت المحكمة مشكلة برئاسة المستشار محمد رفعت لطفى ، وعضوية المستشارين شكرى توفيق مكلاوى ، وابراهيم غنيم ابراهيم ، ومثل النيابة الاستاذ صلاح حمدي .

فاذا انحرف كانت المصلحة العامة أولى منه بالرعاية ، وبالتالي فان الاجراءات الموصلة الى القضاء على الفساد والمفسدين - يكون لها المقام الأول ، وتعلو على خصوصيات الموظف العام المتصلة بالوظيفة ، طالما انها تمس نزاهته وأمانته ، وكان القصد منها منع الجرائم والمخالفات الادارية والمالية قبل وقوعها أو ضبط ما يقع منها » .

واستطردت المحكمة تقول : « واذا صح القول بأن القانون العام لا يجيز هذا الاجراء الا للنيابة العامة ، بعد استئذان القاضي الجزئي ، فان هذا يعنى أن القانون يجيز الاجراء ، ولكن بشروط قصد بها التحقق من جدية الاجراءات المسبقة التى اتخذت ، حتى يؤخذ به . وقد رأى المشرع فى أعضاء الرقابة الادارية ، الذين لهم قانون تماثل نصوصه القانون الخاص بالنيابة العامة ، أنهم قادرون على تقصى الحقائق . وأنهم لن يلجأوا الى هذه التسجيلات الا اذا اقتضت الضرورة ذلك . ولذلك أجاز لهم اتخاذ ذلك الاجراء بغير اذن من أية سلطة أخرى . ومفهوم فى التشريع أن القانون الخاص هو الواجب الاتباع دون القانون العام فيما تضمنه من نصوص متصلة بالتنظيم الذى وضعه ، خاصة وأن قانون اعادة تنظيم الرقابة الادارية صدر بعد القانون العام » .

ولما كانت الرقابة تملك تسجيل الأحاديث على النحو السابق بواسطة أعضائها ، فان التسجيل « جائز أيضا اذا قاموا بتسليم المشارك فى الحديث جهاز تسجيل ليتم عن طريقه تسجيل ما يدور فى المقابلة ، وان اجازة القانون لهذا الاجراء تبمده عن منطقة البطلان ، وتؤكد حصانته ، وتوجب الالتزام بما تضمنه ، اذا اطمأنت المحكمة الى صدوره عن المتهمين عن طريق اعترافهم أو عن أى دليل آخر يكون مطروحا فى الدعوى .. » .

٥ - والواقع أن حرية تقدير الدليل توصلا للاقتناع ، ليست مقصورة على المحكمة التأديبية أو مجلس التأديب ، بل اعترف بها القضاء الادارى لجهة الادارة ذاتها فيما يدخل فى اختصاصها من عقوبات . وبهذا المعنى تقول المحكمة الادارية العليا : « وتقدير الدليل المؤدى الى الذنب الادارى هو من شأن الجهة الادارية وحدها ، طالما أنها قد

استخلصت هذا الدليل من أصول ثابتة تنتج وتؤدي اليه . وبمعنى آخر ، فإن قياس السبب المسوغ لتوقيع الجزاء الإداري ، ورقابة القضاء الإداري له ، لا تكون الا اذا انعدم هذا السبب أو كان غير صحيح أو منتزعا من غير أصول موجودة أو كان غير مستخلص استخلاصا سائفا من أصول موجودة لا تفضي الى النتيجة التي يتطلبها القانون^(١) . »

٦ - . ومما أثير في مجال الاثبات ، أثر ضياع أوراق التحقيق على سير اجراءات المحاكمة التأديبية ، سواء أمام المحكمة أو أمام مجلس التأديب . وقضاء المحكمة الادارية العليا مستقر على أن الأمر يتعلق بالاثبات ، بمعنى أن ضياع أوراق التحقيق بذاته لا يؤدي الى الحكم بالبراءة بصورة تلقائية ، ولكن يمكن توقيع العقوبة اذا ما أمكن التوصل الى أدلة أخرى تقطع بادانة المتهم .

ومن قضاء المحكمة الادارية العليا في هذا الصدد ، قولها في حكمها الصادر في ١٩٦٣/١/٥^(٢) : « سبق لهذه المحكمة أن قضت بأن الفهم القائم على أن عدم تقديم أوراق التحقيق الابتدائي أو فقدانها يجعل القرار المطعون فيه كأنه منتزع من غير أصول موجودة ، هو فهم ظاهر الخطأ ، فما كان ضياع أوراق التحقيق ، بل ضياع سند الحق ، بمضيعة

(١) حكمها الصادر في ١٩٦٣/١/٥ ، مجموعة الأستاذ أحمد سمير أبو شادي ، ص ٢٦١ . وهي تزيد هذا المعنى ايضاحا في حكمها الصادر في ١٩٦٥/١/٢٣ (ذات المجموعة ، ص ٢٦٠) فتقول : « لأن كان القضاء الإداري لا هيئة له على ما تكون منه الإدارة عقديتها واقتناعها في شيء من هذا ، فإن الرقابة التي للقضاء المذكور في ذلك تجد حدها الطبيعي في التحقق مما اذا كانت النتيجة التي انتهى اليها القرار مستمدة من أصول موجودة ، وما اذا كانت هذه النتيجة مستخلصة استخلاصا سائفا من أصول تنتجها ماديًا أو قانونًا أم لا ، ، اذ يتوقف على وجود هذه الأصول أو عدم وجودها وعلى سلامة استخلاص النتيجة التي انتهى اليها القرار من هذه الأصول أو فسادها ، وعلى صحة التكييف القانوني للوقائع بفرض وجودها ماديًا أو عدم صحة هذا التكييف ، يتوقف على هذا كله قيام أو عدم قيام ركن السبب في القرار الإداري ومطابقته أو عدم مطابقته للقانون » .

(٢) مجموعة الأستاذ أحمد سمير أبو شادي ، ص ٢٥١ .

لحقيقة ذاتها في شتى مجالاتها مدنيا أو جنائيا أو اداريا ، مادام في المقدور الوصول الى هذه الحقيقة بطرق الاثبات الأخرى ... ويخلص من هذا القضاء أن مناط عدم التمسك بأوراق التحقيق في حالة عدم تقديمها أو فقدها ، وعدم اعتبار القرار المطعون فيه في هذه الحالة منتزعا من غير أصول موجودة ، هو امكان الوصول الى الحقيقة بطرق الاثبات الأخرى ، ووجود عناصر تكملية تفيد في مجموعها مع باقى القرائن والشواهد ، ودلائل الأحوال القائمة في المنازعة على تكوين الاقتناع بالنتيجة التى يمكن أن ينتهى اليها الحكم في شأن القرار المطعون فيه . فإذا لم تتوافر هذه العناصر والأدلة ، فلا تنهض قرينة الصحة المفترضة في القرار الادارى وحدها سندا كافيا لتحصيله من الطعن فيه بالالغاء ، لأن هذه القرينة ليست قاطعة ، بل انها تقبل الدليل العكسى » .

ولكن المحكمة - وهى تقرر هذا المبدأ المنطقى - لم تغفل اعتبارا آخر تقتضيه العدالة ، وهو موقف المتهم الذى فقدت أوراق تحقيقه ، فالتهم قد يعجز عن الدفاع عن نفسه بسبب فقد الأوراق . ولذلك قالت المحكمة : « واذا كان عبء اقامة هذا الدليل (العكسى) يقع على عاتق المتضرر من القرار ، فان مقتضى القاء هذا العبء عليه ألا يحرم عدالة من سبيل التمكن من اثبات العكس : بفعل الادارة السلبى أو بتقصيرها ، متى كان دليل هذا الاثبات بين يديها وحدها ، وامتنعت بغير مبرر مشروع عن تقديمه ، أو عجزت عن ذلك لفقده أو هلاك سنده بغير قوة قاهرة ، لا سيما اذا كان دفاعه في تعيب القرار مشتقا من الأوراق المتضمنة لهذا الدليل ، ومنحصرا فيها ، اذ لا يقبل أن يكون وضعه في حالة عدم تقديم الجهة الادارية ، لسبب ما ، لأوراق التحقيق المحتوية على الأسباب التى قام عليها القرار ، أسوأ منه في حالة تقديم هذه الأوراق : فيمتنع عليه في الحالة الأولى سبيل اقامة الدليل على العيب الذى يوجه الى القرار ، وبذلك يحتمى القرار من الالغاء ، ويفلت من رقابة القضاء ، ويتكسب الادارة بامتناعها عن تقديم الأوراق أو باصاعتها لها ، ميزة غير عادلة نتيجة لموقفها السلبى أو تقصيرها ، بينما يتاح له في الحالة الثانية : اذا ما قدمت الأوراق ، أن يمحى إجراءات التحقيق ، ويناقش

النتيجة التي استخلصت منه ، بما قد يكشف عن عيب في القرار يمكن أن يكون مبررا لالغائه . فإذا عجزت الادارة عن تقديم الدليل المثبت للذنب — في حالة ضياع الأوراق — كانت العقوبة التأديبية غير قائمة على سبب مشروع « (١) » .

المطلب الثالث

انقضاء الدعوى التأديبية

١ — إذا ما قدم أحد العاملين الى المحاكمة التأديبية ، فإن الوضع الطبيعي أن تسير اجراءات المحاكمة حتى تنتهي بحكم ، سواء في صدد الاختصاص أو الموضوع . ولكن قد يطرأ أثناء اجراءات الدعوى ما يؤدي الى انقضائها ، وعدم الحاجة الى السير في الاجراءات حتى نهايتها . وأهم سببين لانقضاء الدعوى هما : وفاة المتهم ، ومضى المدة .

٢ — وقبل أن نعرض لهذين السببين تفصيلا فيما يلي ، فانبأ نستبعد سببا ثالثا ، وهو الخاص باستقالة المتهم أثناء المحاكمة ، أو بلوغه سن التقاعد خلالها . ولقد ذكرنا فيما سبق أن نظام التأديب الاداري متفرع من المركز الوظيفي للعامل . ويقضى المنطق بأنه اذا فقد العامل هذه الصفة ، فلا محل لمحاكمته تأديبيا . وهذا المنطق سليم كقاعدة عامة . ولكن المشرع هو الذي خرج عليه في الحالتين المشار اليهما :

(١) حكم المحكمة الادارية العليا الصادر في ١٦ فبراير سنة ١٩٦٣ (س٨) ، ص ٧٤٦) وفيه تعلن أن ضياع أوراق التحقيق في ذاته لا يكفي لاعدام سبب العقوبة ، بل يمكن أن يستدل على الجريمة التأديبية بأدلة أخرى . فإذا عجزت الادارة عن تقديم الدليل المثبت للذنب ، كانت العقوبة غير قائمة على سبب مشروع « خصوصا وقد أُنسح المجال للادارة للانبات فلم تقدم ما يثبت صحة الأسباب التي قام عليها الذنب الاداري » .

كما تعلن المحكمة في حكمها الصادر في ١٩ مايو سنة ١٩٦٢ (س٧) ، ص ٨٧١) أن « ضياع أوراق التحقيق لا يعني مطلقا سقوط الذنب الاداري الذي انبنى على تلك الأوراق منى قام الدليل أولا على وجودها ثم فقدانها . وأما عن محتوياتها ، فيستدل عليها بأوراق أخرى صادرة من أشخاص لهم صلة بعمل وثيقة بها » .

أما بخصوص بلوغ سن التقاعد أثناء تحريك الاجراءات التأديبية،
فسوف نعرض له عند دراسة مضي المدة •

وأما بخصوص الاستقالة ، فان المشرع نص عليها صراحة في الفقرة
قبل الأخيرة من المادة ٩٧ من قانون العاملين المدنيين الجديد رقم ٤٧
لسنة ١٩٧٨ (وتقابلها الفقرة قبل الأخيرة من المادة ٧٣ من القانون
رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ ، والمادة ٧٩ من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤
والمادة ١١٠ من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١) والتي تقضى بأنه
« اذا أحيل العامل الى المحاكمة التأديبية ، فلا تقبل استقالته الا بعد
أنحكم في الدعوى بغير جزاء الفصل أو الاحالة الى المعاش » وقد ورد
ذات الحكم في التشريعات المنظمة للعاملين في القطاع العام •

وحكمة هذا النص تقوم على غطع الطريق على العامل الذي يريد
أن يتهرب من معقبات المحاكمة التأديبية عن طريق الاستقالة • ومع ذلك
فلقد رأينا أن المشرع نفسه قد اعترف بالحاجة الى عدم السير في
اجراءات التأديب في بعض الحالات ، اذ نص في المادة ١٦ من القانون
رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ على أنه « اذا أسفر التحقيق عن وجود شبهات
قوية تمس كرامة الوظيفة أو النزاهة أو الشرف أو حسن السمعة جاز
لمدير النيابة الادارية اقتراح فصل الموظف بغير الطريق التأديبي ••• »
فإن فصل غير التأديبي هو البديل الذي اقترحه المشرع ليحل محل
الاجراءات التأديبية في هذه الحالة • والاستقالة تقوم في آثارها بمقام
الفصل غير التأديبي ، وان كانت أكرم للموظف • ومع ذلك فانه اذا
كانت النيابة الادارية تترخص في اعمال حكم المادة ١٦ السابقة وفقا
لمقتضيات الصالح العام ، فليس هناك ما يمنع الجهة الرئاسية من أن
تفعل ذات الشيء بخصوص قبول استقالة العامل الذي يراد احالته الى
التأديب • لكن عليها أن تفعل ذلك قبل صدور القرار باحالة العامل
الى المحاكمة التأديبية بمعناه الذي حددها فيما سلف • والذي نعلمه
أن الادارات المختلفة تلجأ الى تخيير العاملين الكبار — الذين تحيط
بمراكزهم اعتبارات خاصة مثل أعضاء هيئات التدريس بالجامعات — بين
تحريك اجراءات التأديب وبين الاستقالة • وكثيرا ما يقبل العاملون المخيرون

— لسبب أو لآخر — أن يقدموا استقالتهم طواعية خوفاً من مواجهة الإجراءات التأديبية بآثارها الخطيرة . وإذا فعلت الإدارة ذلك ، فإن هذا لا يبعد منها « إكراها » للمعامل المستقيل يفسد إرادته ، بل أنه يكون مجرد تنبيه له لخطورة الآثار التي يواجهها ، فهو يقدم على الاستقالة بمحض إرادته ، وبعد إجراء موازنة بين مختلف الاحتمالات .

٣ — بل إن المشرع قد أطلق حرية الاختيار بين الاستقالة وبين انسير في إجراءات التأديب بالنسبة إلى بعض طوائف الموظفين الذين تحيط بمراكزهم اعتبارات خاصة . وعلى رأسهم رجال القضاء : فقد نصت المادة ١٠٤ من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٧٢ (بشأن السلطة القضائية (١) . على أنه « تنقضى الدعوى التأديبية باستقالة القاضي . . . » ويقابل هذه المادة ، المادة ١١٧ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ (بشأن مجلس الدولة) والتي تقول : « تنقضى الدعوى التأديبية باستقالة العضو . . . » فقد ورد النص في الحالتين مطلقاً لا يعلق استقالة القاضي على شيء . أما بالنسبة لأعضاء النيابة الإدارية ، فقد نصت المادة ٣٤ من اللائحة الداخلية للنيابة الإدارية على أنه « تنقضى الدعوى التأديبية باستقالة العضو ، وقبول رئيس الجمهورية لها » فالدعوى التأديبية لا تنقضى بمجرد تقديم الاستقالة ، ولكن بقبول رئيس الجمهورية لها .

وانقضاء الدعوى التأديبية نتيجة للاستقالة — حيث يجيز المشرع ذلك — لا علاقة له بالنسبة للآثار القانونية الأخرى التي قد تترتب على الأفعال الثابتة قبل الموظف المستقيل . وإلى هذا المعنى أشارت صراحة المادة ٣٤ من اللائحة الداخلية للنيابة الإدارية حيث تقول : « ولا تأثير للدعوى التأديبية في الدعوى الجنائية أو المدنية الناشئة عن الواقعة ذاتها » . وهذا الحكم مجرد تطبيق للقواعد العامة . وقد ورد ذات

(١) ويقابلها المادة ١١٤ من القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٦٥ في شأن السلطة القضائية . وينص باقي المادة على أنه « لا تأثير للدعوى التأديبية على الدعوى الجنائية أو المدنية الناشئة عن نفس الواقعة » .

الحكم في المادتين المشار اليهما بالنسبة الى رجال القضاء ومجلس الدولة .

٤ - وغيا يلى نعرض للسبين الرئيسين لانقضاء الدعوى التأديبية وهما : وفاة المتهم ، وانقضاء المدة .

الفرع الاول

وفاة المتهم

١ - اذا توفى المتهم فى أية مرحلة قبل الحكم فى الدعوى ، فان الدعوى التأديبية تنتقضى ، ذلك أن العقوبة التأديبية — شأنها شأن العقوبة الجنائية — تتسم بالطابع الشخصى ، ومن ثم يجب أن توقع على شخص حى . وقد أكدت هذا المعنى المحكمة الادارية العليا فى بعض أحكامها ، ومنها حكمها الصادر فى ١٥/١٢/١٩٧٩ (مجموعة المبادئ ، ص ٤٠٣٦) حيث تقول « ومن حيث أن المخالف — وقد توفى الى رحمة الله — قبل الفصل نهائيا فيما نسب اليه ، فانه يتعين من ثم الحكم بالغاء الحكم المطعون فيه . وبانقضاء الدعوى التأديبية ، وذلك على ما جرى عليه قضاء هذه المحكمة من وجوب الحكم بانقضاء الدعوى التأديبية اذا توفى العامل أثناء نظر المحاكمة التأديبية ، سواء أكان ذلك أمام المحكمة التأديبية أم المحكمة الادارية العليا ، اهتداء بما تنص عليه المادة ١٤ من قانون الاجراءات الجنائية التى تقضى بانقضاء الدعوى الجنائية بوفاة المتهم » .

٢ - وتفرعاً على هذا الأصل :

(أ) اذا توفى العامل بعد وقوع الجريمة فلا محل لاحتالته الى المحاكمة التأديبية اذا لم يكن قرار الاحالة قد صدر بعد .

(ب) واذا توفى العامل بعد رفع الدعوى التأديبية وقبل الحكم فيها ، فانه يتعين على المحكمة التأديبية أن تحكم بانقضاء الدعوى لوفاة المتهم .

(ج) وإذا توفى العامل بعد صدور الحكم التأديبي وأثناء الطعن فيه ، فإن الدعوى تنقضى أيضا • وهو ما أكدته المحكمة الإدارية العليا في حكمها السابق ، وفي حكم قبله صادر في ٣ ديسمبر سنة ١٩٦٦ (س ١٢ ، ص ٣٣٣) •

٣ — وإذا كان المتهم المتوفى قد شارك غيره من العاملين في ارتكاب الجريمة التأديبية ، فإن وفاته تحدث أثرها بالنسبة إليه هو وحده ، وتستمر الاجراءات التأديبية كاملة بالنسبة الى غيره من المتهمين •

كما أنه لا اثر لوفاة المتهم بالنسبة للدعوى المدنية التي قد مترتب على خطئه التأديبي ، سواء في مواجهة الادارة أو الغير ، اذ يمكن متابعة الدعوى المدنية اذا كانت قد رفعت أو رفعها اذا لم تكن قد رفعت • في مواجهة الورثة أو الادارة التي يتبعها الموظف حسب المبادئ التي تحكم المسؤولية المدنية للعاملين والتي أشرنا اليها في موقعها من هذا المؤلف •

والى هذه الأحكام أشار المشرع في المادة ٢٥٩ من قانون الاجراءات الجنائية •

الفرع الثاني

انقضاء المدة

١ — لم ينظم موضوع تقادم الدعوى انتأديبية في مصر ، على النحو المعروف بالنسبة للجرائم الجنائية ، حتى سنة ١٩٥٢ • وترتب على ذلك نتيجة بالغة الخطورة ، وهي امكان مقاضاة الموظف عن أخطائه التأديبية طوال بقائه في الخدمة ، مهما كان تاريخ مقارفته لها ، والتي قد تصل الى قرابة نصف قرن (١) ، اذا ارتكبها العامل في بدء حياته الوظيفية ،

(١) وذلك اذا وضعنا في الاعتبار أن بعض الموظفين كان يبق في الخدمة حتى سن الخامسة والستين ، والتحق بالخدمة في وقت مبكر وسنه حوالى الس ١٦ •

في حين أنه لو ارتكب جريمة جنائية مهما بلغت جسامتها ، فانها تتقادم بمدة أقل من ذلك^(١) . على أنه اذا ترك الموظف الخدمة لسبب من الأسباب ، فلم يكن ثمة سبيل لمقاضاته تأديبيا .

٢ - وفي ٤ أغسطس سنة ١٩٥٢ صدر المرسوم بقانون رقم ١٣٢ لسنة ١٩٥٢ ، وأنشأ مجلسا تأديبيا لحاكمية الموظفين المسؤولين عن المخالفات المالية^(٢) . ونصت المادة ٢٠ منه على أنه « تسقط الدعوى التأديبية بمضى خمس سنوات من تاريخ وقوع المخالفة ، وتنقطع هذه المادة بأجراء التحقيق أو الاتهام أو المحاكمة ، وتسرى المدة من جديد ابتداء من آخر اجراء . واذا تعدد المتهمون فان انقطاع المدة بالنسبة الى احدثهم يترتب عليه انقطاعها بالنسبة الى الباقيين ولو لم تكن قد اتخذت ضدهم اجراءات قاطعة للمدة » .

وبصدور هذا المرسوم بقانون ظهر لأول مرة مبدأ التقادم بالنسبة للمخالفات المالية .

٣ - وبقي الحكم المشار اليه في الفقرة السابقة نافذا - في ظل القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ - حتى سنة ١٩٥٧ . وفي هذا العام صدر القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٧ ، الذي عدل قانون الموظفين المشار اليه ، وأضاف اليه مادتين هما : المادة ١٠٢ مكررا ، والمادة ١٠٢ مكررا ثانيا ونصهما :

مادة ١٠٢ مكررا : « لا تسقط الدعوى التأديبية بالنسبة الى الموظفين طول مدة وجودهم في الخدمة ، وتسقط بمضى خمس سنوات من تاريخ تركهم الخدمة لأي سبب كان .

(١) ما يزال مبدأ عدم تقادم الدعوى التأديبية ما بقي الموظف بالخدمة معولاً به في فرنسا ، حيث يقرر الأستاذ بلانتي في مطوله الذي سبقته الإشارة اليه . ص ٣٠٩ . الجزء الأول .

"L'action disciplinaire est imprescriptible".

(٢) أطلق عليه تسمية « المجلس التأديبي للمخالفات المالية » .

وتنقطع هذه المدة باجراءات التحقيق أو الاتهام أو المحاكمة ،
وتسرى المدة من جديد ابتداء من آخر اجراء •

واذا تعدد المتهمون ، فان انقطاع المدة بالنسبة الى أحدهم
بترتب عليه انقطاعها بالنسبة الى الباقين ، ولو لم تكن قد اتخذت
ضدهم اجراءات قاطعة للمدة •

مادة ١٠٢ مكررا ثانييا : « تجوز اقامة الدعوى التأديبية عن
المخالفات المالية والادارية على الموظف الذى يكون قد ترك الخدمة
الذى سبب كان ، وفي هذه الحالة يجوز الحكم عليه باحدى العقوبات
الآتية ... » •

وبهذين النصين ، يكون المشرع قد عدل عن التفرقة بين الجرائم
المالية والادارية في خصوص التقادم ، وسوى بينها في الحكم ، وأجاز
متابعة من يترك الخدمة خلال خمس سنوات من تاريخ تركه لها •
أى أنه أطال مدة التقادم بدلا من أن ينقصها أعمالا لدواعى
الاستقرار(١) •

٤ - وأعمالا لدواعى استقرار العاملين ، عاد المشرع مرة أخرى
الى مبدأ تقادم الدعوى التأديبية في قانون العاملين المدنيين رقم ٤٦
لسنة ١٩٦٤ اذا نص في المادتين ٦٦ و ٦٧ منه على ما يلى :

مادة ٦٦ : « تسقط الدعوى التأديبية بمضى ثلاث سنوات من تاريخ
علم الرئيس المباشر بوقوع المخالفة • وتنقطع هذه المدة بأى اجراء من
اجراءات التحقيق أو الاتهام أو المحاكمة • وتسرى المدة من جديد
ابتداء من آخر اجراء • واذا تعدد المتهمون ، فان انقطاع المدة بالنسبة
الى أحدهم يترتب عليه انقطاعها بالنسبة الى الباقين ولو لم تكن قد
اتخذت ضدهم اجراءات قاطعة للمدة •

(١) انتقدنا هذا الوضع في جميع طبعات مؤلفنا « مبادئ القانون
الادارى » •

ومع ذلك فإذا كون الفعل جريمة جنائية ، فلا تسقط الدعوى
الا بسقوط الدعوى الجنائية » .

مادة ٦٧ : « لا يمنع ترك العامل للخدمة لأي سبب من الأسباب
من الاستمرار في المحاكمة التأديبية ، اذا كان قد بدىء في التحقيق قبل
انتهاء مدة خدمته . ويجوز في هذه الحالة وقف بعض المعاش أو المتأفأة
بما لا يجاوز الربع بقرار من المحكمة التأديبية المختصة الى حين انتهاء
المحاكمة . ويجوز في المخالفات المسالية التي يترتب عليها ضياع حق
الخزانة اقامة الدعوى التأديبية ولو لم يكن قد بدىء في التحقيق قبل
انتهاء الخدمة ، وذلك لمدة خمس سنوات من تاريخ انتهائها . » .

٥ - وأعاد المشرع صياغة هذه الأحكام في المادة ٩١ من القانون
رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ (١) والتي تكاد تطابق المادة ٦٢ من القانون
رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ (٢) التي تنص على ما يلي : « تسقط الدعوى
التأديبية بالنسبة للعامل الموجود بالخدمة بمضى ثلاث سنوات من تاريخ
ارتكاب المخالفة . وتنقطع هذه المدة بأى إجراء من إجراءات التحقيق
والاتهام أو المحاكمة . وتسرى المدة من جديد ابتداء من آخر إجراء .

وإذا تعدد المتهمون ، فان انقطاع المدة بالنسبة لأحدهم يترتب
عليه انقطاعها بالنسبة للباقيين ولو لم تكن قد اتخذت ضدهم إجراءات
قاطعة للمدة .

ومع ذلك اذا كون الفعل جريمة جنائية فلا تسقط الدعوى
الا بسقوط الدعوى الجنائية » . (وتقابلها المادة ٩٣ من القانون
رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ : وكانت تقابلها المادة ٥٩ من القانون رقم ٦١
لسنة ١٩٧١ والمادة ٧٠ (معدلة) من لائحة العاملين بالقطاع العام) .

(١) عدلت هذه المادة سنة ١٩٨٣ . وكانت قبل ذلك تجبل المسقوط
باحدى مدتين : سنة من تاريخ علم الرئيس المباشر بوقوع المخالفة او ثلاث
سنوات من تاريخ وقوعها . فاكفى المشرع بالادة الأخيرة .

كما أن المادة ٨٨ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ تنص على أنه : « لا يمنع انتهاء خدمة العامل لأي سبب من الأسباب من الاستمرار في محاكمته تأديبيا إذا كان قد بدىء في التحقيق معه قبل انتهاء مدة خدمته ، ويجوز في المخالفات التي يترتب عليها ضياع حق من حقوق الخزانة العامة اقامة الدعوى التأديبية ولو لم يكن قد بدىء في التحقيق قبل انتهاء الخدمة ، وذلك لمدة خمس سنوات من تاريخ انتهائها • ويجوز أن يوقع على من انتهت خدمته غرامة لا تقل عن خمسة جنيهات ، ولا تتجاوز الأجر الاجمالى الذى كان يتقاضاه العامل في الشهر عند انتهاء الخدمة ... » (وتقابلها المادة ٩١ من القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨) •

٦ - ويتبين من هذه النصوص أن المشرع يميز في انقضاء الدعوى التأديبية - بسبب انقضاء المدة - بين الاعتبارات التالية :

أولا - بالنسبة للعاملين في الخدمة :

(أ) إذا كانت الجريمة التأديبية لا تكون في ذات الوقت جريمة جنائية ، فإن الدعوى التأديبية تسقط بمضى ثلاث سنوات من تاريخ ارتكاب المخالفة وفقا لتعديل سنة ١٩٨٣ • وذلك حتى يستقر وضع العاملين ، ولا يظل مزعزا مددا طويلة بسبب سيف العقوبة المشهر وحتى تحدد الادارة موقفها بسرعة من الأخطاء التي يرتكبها العاملون .

(ب) إذا كانت الجريمة التأديبية تكون في الوقت ذاته جريمة جنائية : وهنا لا تسقط الدعوى التأديبية الا بتقادم الدعوى الجنائية سواء علم بها الرئيس المباشر أو لم يعلم •

(١) كانت المدة ثلاث سنوات في القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ بالنسبة للعاملين الحكوميين وسنة بالنسبة للعاملين في القطاع العام ، فوجدها المشرع بالنسبة للفريقين •

ثانياً - بالنسبة للعاملين الذين تركوا الخدمة لسبب من الأسباب :

فإن المشرع قد رتب نتيجة هامة على التمييز بين الجرائم الادارية والجرائم المالية التى يترتب عليها ضياع حق الخزانة :

(أ) فبالنسبة الى المخالفات الادارية : والمخالفات المالية التى لم يترتب عليها ضياع حق للخزانة ، فإن المشرع طبق القاعدة العامة من أن فقد المركز الوظيفى يحول دون المحاكمة التأديبية ، واستثنى من ذلك حالة واحدة وهى حالة بدء التحقيق قبل انتهاء مدة الخدمة • فإذا اكتشفت المخالفة - ادارية كانت أو مالية - قبل بلوغ سن التقاعد أو انتهاء الرابطة الوظيفية لأى سبب ، وبدئ فى التحقيق مع العامل بسببها ، فإنه يتمين - وفقاً للنص - الاستمرار فى اجراءات التأديب رغم انقضاء الرابطة الوظيفية • أما اذا لم يبدأ فى التحقيق ، حتى ولو اكتشفت الواقعة قبل ذلك ، فإن الدعوى التأديبية تنقضى •

(ب) بالنسبة الى المخالفات المالية التى يترتب عليها ضياع حق للخزانة العامة : وهنا لم يتقيد المشرع بشرط بدء التحقيق فيها قبل ترك الوظيفة العامة ، وإنما أجاز لجهة الادارة اقامة الدعوى التأديبية وذلك « لمدة خمس سنوات من تاريخ انتهائها » أى انتهاء الخدمة • وقد جاء النص مطلقاً ، فلم يربط سريان المدة بعلم الرئيس المباشر • واستثناء من حكم المادة ١٤٤ من قانون التأمين الاجتماعى رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٥ (المعدل) تستوفى الغرامة والتى قد يحكم بها من تعويض الدفعة الواحدة أو المبلغ المدخر ان وجد وذلك فى حدود الجزء الجائز الحجز عليه أو بطريق الحجز الادارى على أموال العامل •

٧ - ولقد أخذ المشرع - سواء فى قانون العاملين الحكوميين أو فى القطاع العام - بمبدأ « انقطاع المدة » • وأسباب الانقطاع - كما حددها المشرع - اتخاذ « أى اجراء من اجراءات التحقيق أو الاتهام أو المحاكمة » على النحو الذى سبق توضيحه • ومعنى انقطاع المدة : عدم حساب ما مضى منها قبل اتخاذ الاجراء المشار

اليه . وبدء مدة جديدة ومن آخر اجراء » . كما أن المشرع - زيادة في الاحتياط - نص على أنه في حالة تعدد المتهمين المشتركين في مخالفة واحدة ، فإن انقطاع المدة بالنسبة الى أحدهم ، يؤدي الى انقطاعها بالنسبة الى الباقين « ولو لم تكن قد اتخذت ضدهم اجراءات قاطعة للمدة » .

وغنى عن البيان أن المدة تقطع اذا ما كانت سارية . فاذا انقضت لسبب من الأسباب انقضت بالتبعية الدعوى التأديبية . فاذا ما تعدد المتهمون مثلاً بارتكاب جريمة تأديبية واحدة ، وعلمت الادارة بالخطأ المنسوب الى أحدهم أو بعضهم ، ومضت المدة المنصوص عليها ، فإن الدعوى التأديبية تنقضى بالنسبة اليهم ، حتى ولو حركت الادارة اجراءات التأديب ضد الباقين ممن لم تعلم بخطئهم .

ويقابل الانقطاع في الاجراءات « وقف المدة » (١) كوجود استحالة لمتابعة اجراءات التأديب لسبب ما ، كالحرب أو ثورة أو ظاهرة طبيعية . ولقد نصت المادة ١٦ من قانون الاجراءات الجنائية على أنه « لا يوقف سريان المدة التي تسقط بها الدعوى الجنائية لأى سبب كان » ونعتقد أن هذه المادة تطبق في حالة التأديب الادارى لانطوائه على معنى العقاب كما ذكرنا فيما سلف ، ولأنها لا تتعارض مع المبادئ التي يقوم عليها التأديب (٢) .

٨ - وإذا كان المشرع قد تحدث عن تقادم « الدعوى التأديبية » . فيجب ألا يفهم من ذلك أن التقادم لا يعمل به الا أمام المحاكم التأديبية ، ذلك أن التقادم موجه في الحقيقة الى الجريمة

(١) ويفترق الوقف عن الانقطاع في أن انقطاع المدة للأسباب المقررة يؤدي الى سقوط ما مضى منها ، وسريان مدة جديدة كاملة بعد قيام سبب الانقطاع . في حين أن وقف المدة يؤدي الى حساب ما مضى منها . ريبون سريان باقيها ما دام السبب الذي ادى الى وقفها قائماً ، بحيث تبدأ المدة الباقية في السريان من جديد متى زال سبب الوقف .

(٢) بنفس المعنى الدكتور عبد الفتاح حسن . مؤلفه السابق ، ص ١٧٦ .

التأديبية ذاتها بغض النظر عن السلطة التأديبية المختصة • وقصر التقادم على المحاكم التأديبية يؤدي بنا الى نتيجة شاذة وغير مقبولة ، وهي أن الجرائم التأديبية الخطيرة — وهي التي تحال الى المحاكم التأديبية عادة وعلى التفصيل السابق — تسقط بالتقادم ، في حين أن الأخطاء اليسيرة يمكن أن يعاقب العامل عنها طيلة بقائه في الخدمة ، بواسطة الرئيس الاداري المختص • ولهذا فان مضي المدد المنصوص عليها في القانون يؤدي الى سقوط الذنب الاداري ذاته ، بحيث لا يمكن مساءلة العامل عنه أمام أية سلطة تأديبية : أي أمام الرئيس الاداري المختص ، أو أمام مجلس التأديب ، أو أمام المحكمة التأديبية •

٩ — بدء سريان مدد التقادم : رأينا من العرض السابق ، أن المشرع المصري تردد بين اتجاهين فيما يتعلق بسقوط الذنب الاداري بالتقادم : فتارة كان يرفضه ، وتارة يقره بقيود • وقد أدى ذلك الى تساؤل : اذا ارتكب موظف ذنبا اداليا في وقت لم يكن المشرع يأخذ فيه بالتقادم ، ثم أقر المشرع بعد ذلك مبدأ التقادم ، وكان قد مضى أكثر من مدة التقادم على ارتكاب المخالفة التي وقعت قبل صدور القانون الجديد ، فهل تسرى مدة التقادم من تاريخ وقوع المخالفة أم من تاريخ صدور القانون الذي استحدث التقادم ؟! لقد طرح هذا التساؤل على المحكمة الادارية العليا بمناسبة تطبيق المرسوم بقانون رقم ١٣٢ لسنة ١٩٥٢ الذي استحدث مبدأ التقادم لأول مرة بالنسبة الى المخالفات المالية على النحو السابق تفصيله • واستقر قضاء المحكمة الادارية العليا على أن مدد التقادم تسرى من تاريخ نفاذ القانون الذي استحدثها ، بغض النظر عن المدد التي انقضت قبل صدوره ، وذلك كله ما لم يقرر المشرع غير ذلك •

واستندت المحكمة الادارية العليا — في اقرار هذا المبدأ — الى أنه في غيبة النص ، لا محيص من الاستدعاء بما جاء في قانون المرافعات المدنية والتجارية من نصوص متعلقة ببدء سريان مواعيد السقوط ، وبقواعد القانون المدني • ذلك أن هذه النصوص وتلك القواعد ، وإن

كانت قد وردت في التقنين المدني ، وفي قانون المرافعات المدنية والتجارية » بيد أن المحكمة ترى تطبيق أحكامها باعتبار هذه الأحكام من المسلمات في الأصول العامة ، بحسبان أن قواعد وأحكام التقنين المدني وقانون المرافعات المدنية والتجارية تطبق أمام القضاء الإداري وفي نطاق المنازعات الإدارية فيما لم يرد فيه نص في قانون مجلس الدولة وبالقدر الذي لا يتعارض أساساً مع نظام المجلس وأوضاعه الخاصة به » وبعد أن أشارت المحكمة إلى نص المادة الرابعة من قانون المرافعات المدنية والتجارية رقم ٧٧ لسنة ١٩٤٩ والتي تنص بأن « تسرى المواعيد التي استحدثها القانون من تاريخ العمل به (١) » قالت أن مفاد ذلك أن ما يستحدثه القانون من مواعيد بالمعنى العام لهذه العبارة ، لا يسرى إلا من تاريخ العمل به . كما أشارت المحكمة إلى الفقرة الأولى من المادة الثامنة من القانون المدني ، والتي تقرر أنه « إذا قرر النص الجديد مدة للتقادم أقصر مما قرره النص القديم ، سرت المدة الجديدة من وقت العمل بالنص الجديد » . وقالت : « وبديهي أن هذا الحكم واجب التطبيق على حالة استحداث مدة تقادم لم يكن مقرراً من قبل أصلاً . وهذا كله تطبيق لمبدأ عدم سريان القانون على الماضي . والقول بغير ذلك يؤدي إلى سقوط الدعوى التأديبية بمضي خمس سنوات عليها قبل صدور القانون ، وهو ما لا يجوز القول به ، وما يحتاج إلى المنطق القانوني » . وختمت المحكمة استدلالها بقولها : « وترتبط على ذلك ، فإن مدة سقوط الدعوى التأديبية عن المخالفات المالية التي استحدثها المشرع في المادة ٢٠ من المرسوم بقانون رقم ١٣٣ لسنة ١٩٥٢ لا تبدأ في السريان بالنسبة للمخالفات التي وقعت قبل العمل بالمرسوم بقانون المذكور إلا من تاريخ نفاذه في ١٩ أغسطس سنة ١٩٥٢ لا من تاريخ وقوعها (٢) » .

(١) تقابلها الفقرة الثانية من المادة الثانية من قانون المرافعات الحالي رقم ١٢ لسنة ١٩٦٨ والتي تنص بأنه « لا يجري ما يستحدث من مواعيد السقوط إلا من تاريخ العمل بالقانون الذي استحدثه » .
(٢) قضاء مستقر للمحكمة الإدارية العليا : راجع أحكامها في ١٩٦١/٤/٤٩ وفي ١٩٦٢/١١/٢٤ وفي ١٩٦٤/١٢/١٩ وفي ١٩٦٥/٢/٢٧ مجموعة الأستاذ أحمد سمير أبو شادي ، ص ٤١٧ - ٤١٨ .
(م ٤٢ - قضاء التأديب)

هذا وقد ذهب رأى الى انتقاد هذا المسلك ، والأخذ بفكرة القانون الأصلاح للمتهم ، وهو المبدأ الذى رفضت المحكمة الادارية العليا تطبيقه فى مجال القضاء التأديبى (١) ، استنادا الى اعمال قواعد

= وقررت المحكمة ايضا أنه اذا لغى المشرع مدد التقادم ، فان القانون الجديد يسرى على جميع المخالفات التى تسقط بالتقادم ، وذلك بالنسبة الى اعمال القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٧ ، والذى لغى الرسوم بقانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٥٢ ، فقد قالت المحكمة : « لما كان القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٧ من قوانين النظام العام ، فان احكامه تسرى باثر حال ومباشر على ما وقع من مخالفات لم تسقط بهضى الخمس سنوات المنصوص عليها فى المادة ٢٠ من الرسوم بقانون رقم ١٣٢ لسنة ١٩٥٢ تنف الذكر ، احكامها فى ١٩٦١/٤/٢٩ وفى ١٩٦٢/١١/٢٤ وفى ١٩٦٥/٢/٢٧ ذات المجموعة السابقة ، ص ٤١٨ - ٤١٩ .

(١) الدكتور السيد محمد ابراهيم، المرجع السابق، ص ٥٧٩ حيث يقول : « هذا الاتجاه الأخير محل نظر ، ذلك أن احكام قانون المرافعات والقانون المدنى وما قررتيه من عدم سريان مواعيد السقوط الا من تاريخ العمل بالقانون الذى استحدثها ، قد روعى فى تقريره أن هذه المواعيد تنطبق بحقوق مكتسبة فى نطاق الروابط الخاصة ، ومن ثم فما كان للتساؤل ان يستحدث ميعاد سقوط باثر رجعى يرتد باثر رجعى ، وينسحب على الحقوق القائمة قبل صدوره ، فيهدرها ويرتب سقوطها .. أما فى الروابط والمراكز الوظيفية ، وعلى الأخص فى نطاق السلطات والمسؤوليات التأديبية ، فليس ثمة حقوق قائمة تحول دون سريان مواعيد السقوط المستحدثة باثر رجعى كما هو الشأن فى الروابط الخاصة » . وقال فى موضع آخر : « يضاف الى ما تقدم ما هو مسلم به من أن المخالفات والجزاءات والدعاوى التأديبية أقرب صلة بالجرائم أو العقوبات والدعاوى الجنائية . ولهذا فانه عند النقص فى القواعد التأديبية ينبغى استلزام الطول المناسبة من الأصول والمبادئ والقواعد الجنائية لا من القواعد المدنية والمرافعات .. وكان ينبغى استلزام مبدأ تطبيق القانون الأصلاح للمتهم ، واعماله فى المجال التأديبى . ولما كان هذا المبدأ يجيز استثناء تطبيق القاعدة الجزائية باثر رجعى على ما سبق صدورها من وقائع متى كان فى تطبيقها مصلحة للمتهم ، فان اعمال هذا المبدأ فى المجال التأديبى ، يؤدى الى تطبيق قاعدة سقوط الدعوى التأديبية أثناء الخدمة المقررة بقانون العاملين ، وهى قاعدة ولا شك أصلاح للمتهم من سابقتها التى لم تكن تجز هذا السقوط ، وسريانها باثر رجعى على المخالفات التى وقعت قبل صدورها . ومن ثم تعتبر هذه المخالفات قد سقطت متى استوفت مدد سقوطها المقررة . وهى لا تعتبر سابقة اعتبارا من تاريخ نفاذ قانون العاملين ، بل اعتبارا من تاريخ استيفائها لمدة سقوطها ولو كان ذلك قبل نفاذ قانون العاملين ، وذلك اعمالا للأثر الرجعى لمبدأ تطبيق القانون الأصلاح للمتهم » . =

الاجراءات الجنائية لا المدنية في هذا الخصوص ، بالنظر الى الطبيعة العقابية للتأديب . ولقد سبق أن أبدينا رأينا في هذا الصدد في الفصل الأول من هذا الباب ، ورأينا أن الطبيعة العقابية للتأديب ، لا تحجب الفروق الجوهرية بين الجريمة الجنائية والجريمة التأديبية . ولما كان المشرع نفسه — في بعض الحالات — يرفض التقادم كلية في المجال التأديبي ، بينما يعترف به في المجال الجنائي ، فإنه حين ينتقل من تنظيم الى آخر ، فإن واجبه أن يفصل في هذا الأمر صراحة . فاذا صمت ، فإننا نميل الى ترجيح مصلح المحكمة الادارية العليا ، لأنه أكثر تعبيراً عن ارادة المشرع من ناحية ، ولأنه أكثر انسجاماً مع طبيعة الروابط بين الادارة وبين العاملين .

المطلب الرابع

الحكم في الدعوى التأديبية

١ — تنتهي المحاكمة التأديبية بقرار أو بحكم تأديبي ، حسب السلطة المختصة بتوقيع العقاب : فاذا عوقب العامل بواسطة رئيس اداري أو مجلس تأديب ، فإن العقوبة تفرغ في صورة قرار اداري .

== هذا ومن الأحكام الحديثة التي رفضت فيها المحكمة الادارية العليا الأخذ ببدا « القانون الاصلح للمتهم » حكماً الصادر في ٢٩ أبريل سنة ١٩٦٦ (س ١٤ ، ص ٦٢٣) فلقد كان القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ يرتب على واقعة الحكم على موظف في جنابة — أي كانت العقوبة — اثر الفصل . فجاء القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ وقصر هذا الاثر على واقعة الحكم بعقوبة جنابة . وكان البعض قد طعن في قرار الفصل للحكم في جنابة ، ولم يصدر في الطعن حكم قبل صدور القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ . ولما صدر هذا القانون الاخر ، طالب بتطبيقه على أساس ان الحكم في جنابة بعقوبة جنحة لم يعد يؤدي الى الفصل ، ومن ثم فإنه يكون أصحح للمتهم . ولكن المحكمة الادارية العليا رفضت اعمال هذا المبدأ وقررت : « ان مبدأ القانون الاصلح للمتهم لا يكون الا بصدد النصوص الجنائية التي تتصل بالتجريم والعقاب ، ولا تعد من هذا القبيل النصوص المقررة لاجراء اداري يتحدد على مقتضاه المركز القانوني للموظف العام في مجالات العلاقة الوظيفية ، وهو اجراء لا يتطوى على أي جزء جنائي » .

أما إذا صدر العقاب من محكمة تأديبية فإن العقوبة تصدر في شكل حكم .

والفارق كبير بين النظامين القانونيين للقرارات الادارية والأحكام : فالقرار الادارى يمكن الرجوع فيه من قبل مصدره ، ويمكن لرئيسه أن يعقب عليه بالتشديد أو التخفيف على النحو الذى سبق تفصيله . وتكون مراقبة القرارات التأديبية أمام القضاء في صورة دعوى الغاء أو دعوى تعويض على النحو الذى سبق تفصيله في الكتابين الأول والثانى من هذا المجلد .

أما الحكم فلا يمكن الطعن فيه — عقب صدوره — الا أمام الجهة التى حددها المشرع ، لأن المحكمة تستنفذ اختصاصها بمجرد اصداره . والقاعدة العامة أنه لا تعويض عن الأحكام الخاطئة ، بعكس القاعدة المقررة بالنسبة للقرارات الادارية غير المشروعة (١) . وبالرغم من أن القرارات الصادرة من مجلس التأديب هي قرارات ادارية بالمعنى الفني لهذا الاصطلاح ، الا أنها قرارات ادارية تصدر من جهات ادارية ذات اختصاص قضائى . ومن ثم فان مجلس التأديب لا يستطيع أن يسحب قراره أو يعيد النظر فيه عقب صدوره ، كما أن المحكمة الادارية العليا — كما سنرى في الباب الخامس والآخر من هذا المؤلف — قد سوت بين القرارات الصادرة من مجالس التأديب ، وبين الأحكام الصادرة من المحاكم التأديبية من حيث الطعن : فقد استقر قضاؤها على أن القرارات الصادرة من مجالس التأديب يطعن فيها أمام المحكمة الادارية العليا مباشرة — كما هو الشأن بالنسبة للأحكام — دون حاجة للطعن فيها بدعوى الالغاء أولا .

وبالرغم من الفروق الجوهرية بين القرارات التأديبية ، وبين الأحكام التأديبية ، فإنها تلتقى في بعض الأحكام كما سنرى بعد قليل .

٢ — وبغض النظر عن موضوع الحكم التأديبى ، أى سواء تعلق بالاختصاص أو الشكل أو الموضوع ، فإنه من الناحية الاجرائية

(١) راجع في التفاصيل الكتاب الثانى من هذا المجلد .

التي نعرض لها بالدراسة ، يجب لسلامته أن تتوافر فيه شروط معينة أهمها ، التسبب ، وأن يوقعه الرئيس والأعضاء الذين أصدروه .

الفرع الأول

تسبب الحكم أو القرار التأديبي

١ - ان القاعدة الأساسية في التقاضي عموما ، أن يصدر الحكم مسببا . وقد ورد النص على ذلك في قانون المرافعات المدنية والتجارية حيث تنقضي المادة ١٧٦ منه بأنه « يجب أن تشتمل الأحكام على الأسباب التي بنيت عليها والا كانت باطلة » واعمالا لذات المبدأ ، نصت المادة ٢٨ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ على أن « تصدر الأحكام مسببة » . وأخيرا فإن المادة ٤٣ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ (بشأن مجلس الدولة) تنقضي بأن « تصدر الأحكام مسببة - ويوقعها الرئيس والأعضاء » .

والتسبب هام جدا لطمأنينة المتقاضين من ناحية : ولأعمال رقابة جهات القضاء العليا من ناحية أخرى . ولهذا فإن المشرع نفسه قد سحب ضمانته التسبب الى القرارات الادارية الصادرة في مجال التأديب ، استثناء من الأصل العام والذي يعفى جهات الادارة من تسبب قراراتها ، حيث اشترط المشرع في جميع قوانين العاملين الحكوميين أو في القطاع العام أن « ... يكون القرار الصادر بتوقيع العقوبة مسببا (١) » .

٢ - ولكي يؤدي التسبب دوره ، يجب أن يتناول وقائع الدعوى من حيث شخص المتهم ، والأفعال المسندة اليه ، والأدلة

(١) بلان القضاء الإداري - سواء في فرنسا أو في مصر - تذ سحب ضمانته التسبب الى جميع القرارات الادارية التي تمس الحرية حتى ولو لم ينص المشرع صراحة على اشتراط التسبب . في التفاصيل ، الكتاب الأول من هذا المطول ، حيث عرضنا للتطور الحديث في القضاء والتشريع الفرنسى في هذا الخصوص (طبعة سنة ١٩٨٥) .

التي استندت اليها المحكمة في تكوين اقتناعها سلبا أو ايجابا ، ونصوص القانون التي طبقتها ، وأن يكون الحكم خلاصة منطقية لكل ذلك . وعلى هذا الأساس :

(١) لا تلتزم المحكمة - في مجال التسبيب - بتعقب حجج المتهم والرد عليها استقلالاً ، ويكفى لسلامة الحكم « أن يكون مقاما على أسباب تستقيم معه : ولا يلزم بتعقب حجج الخصوم في جميع مناهي أقوالهم استقلالاً ، ثم يفندنا تفصيلا الواحدة تلو الأخرى . كما لا يعمىب الحكم عدم ذكر أسماء الشهود في تحقيق تضمنت القضية أوراقه ، وعدم ايراده نصوص أقوالهم وعباراتهم ، وحسب الحكم السديد أن يورد مضمون هذه الأقوال . ومتى كان ما استخلصه الحكم من أقوال الشهود غير متناقض مع ما هو ثابت بالتحقيقات كان قضاؤه لا غبار عليه (١) » .

(ب) أما إذا « كان الثابت أن الحكم المطعون فيه قد اقتصر على سرد وجهتي النظر بين طرفي المنازعة ، ولم يبد الأسباب التي أقام عليها قضاؤه في النتيجة التي انتهى اليها منطوقه ، فانه يكون قد انحطى على قصور مغل يبطله (٢) » .

٣ - ولجلس الدولة قضاء غنى في خصوص تسبيب القرارات التأديبية التي تصدر بالعقاب من قبل الرؤساء الإداريين : فهو يشترط أن يكون التسبيب واضحا بدرجة تمكن من تفهمه ورقابته . فإذا اكتفى القرار التأديبي بترديد حكم القانون دون أن يوضح الأسباب التي من أجلها اتخذ ، اعتبر في حكم القرار الخالي من التسبيب . وكذلك الشأن فيما لو صدر قرار اجمالي يشمل عدة أشخاص ، ولم يوضح أسباب كل فرد على حدة (٣) .

(١) إدارية عليا في ١٩٦٤/١/١٨ ، مجموعة الأستاذ احمد سمر ابو شادي : ص ٩٥٤ - ٩٥٥ .

(٢) إدارية عليا في ١٩٥٦/١٢/١ ، ص ٤ ، ص ١١٢ .

(٣) الكتاب الأول في قضاء الالغاء ، ص ٧٩٢ وما بعدها .

وإذا كان الأصل أن يحصل القرار الإداري أسبابه في صلبه "directement motivée" بحيث لا تجوز الإحالة إلى وثائق أخرى مستقلة عنه (La motivation par référence) فإن تبني مصدر القرار لأسباب هيئة استشارية معينة : كالنيابة الإدارية ، أو إدارات التحقيق ، أو مفوض الدولة ، يكفي في مجال التسبيب . وبهذا المعنى تقول المحكمة الإدارية العليا في حكمها الصادر في ٨ مارس سنة ١٩٥٨ (س ٣ ، ص ٩٢٠) « متى ثبت أن قرار الوزير الصادر برفض التظلم ثابت بتأثيره منه مدونة على ذيل المذكرة المرفوعة إليه من مفوض مجلس الدولة لدى الوزارة نتيجة فحص هذا التظلم ، والمتضمنه بياناً مفصلاً للأسباب والأسانيد التي انتهى فيها المفوض إلى التوصية برفض التظلم المذكور ، والتي اعتنقها الوزير إذ أخذ بنتيجتها ، فلا وجه للنعي على هذا القرار بأنه جاء غير مسبب » .

الفرع الثاني

توقيع الحكم

١ - كما اشترط المشرع أن تصدر الأحكام التأديبية مسببة ، فإنه اشترط أن « يوقعها الرئيس والأعضاء الذين أصدروها » (١) . وهو ذات المبدأ المقرر في المادة ١٧٥ من قانون المرافعات المدنية والتجارية (٢) .

٢ - وإذا كان المشرع قد اقتصر في القانونين رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ ورقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ على التذكير بقاعدتي توقيع الأحكام وتسبيبها ، فإن ذلك لا يعني إغفال باقى القواعد المقررة في قانون

(١) المادة ٢٨ من القانون رقم ١١٨ لسنة ١٩٥٨ ، والمادة ٤٣ من قانون مجلس الدولة الجديد .
(٢) تنص المادة على ما يلي : « يجب في جميع الأحوال أن تودع مسودة الحكم المشتبهة على أسبابه موقعة من الرئيس ومن القضاة عند النطق بالحكم ، والا كان الحكم بطلاً ، ويكون التسبيب في البطلان ملزماً بالتعويضات أن كان لها وجه » .

المرافعات المدنية والتجارية في هذا الشأن مما لا يتعارض مع طبيعة الإجراءات التأديبية . وعلى ذلك :

(أ) يتعين أن تصدر الأحكام بعد مداولة بين أعضاء المحكمة ، وألا يشترك فيها غير القضاة الذين سمعوا المرافعة والا كان الحكم باطلا . (المادتان ١٦٦ و ١٦٧ من قانون المرافعات) . وعلى هذا الأساس قضت المحكمة الادارية العليا بأن اشتراك أحد القضاة في اصدار الحكم دون أن يسمع المرافعة في الدعوى من شأنه « طبعا للمبادئ العامة للإجراءات القضائية أن يقع باطلا ، ويتعين لذلك انقضاء بطلانه » (١) .

(ب) وأنه إذا اشترك في اصدار الحكم اكثر من العدد الذي حدده القانون ، فإنه يقع باطلا (٢) . وكذلك الشأن إذا لم يوقع مسودة الحكم جميع القضاة (٣) .

(١) حكما الصادر في ١٢/٢٧/١٩٦٤ ، س ١٠ ، ص ٢٧٨ .
(٢) تقول المحكمة الادارية العليا في هذا الخصوص ، بصدد صدور الحكم من أربعة قضاة بدلا من ثلاثة كما يقضى القانون « ان حضور عضو زيادة على العدد الذي عينه القانون ، وسماحه المرافعة ، واشترائه في اصدار الحكم ، من شأنه ان يبطل الحكم ، وذلك طبقا للمبادئ العامة في الإجراءات القضائية . لما في ذلك من اعتداء على حقوق الدفاع ، اذ قد يكون لهذا العضو الرابع اثر في اتجاه الرأى في مصير الدعوى ، فضلا عما فيه من تجهيل بأعضاء المحكمة الذين أصدروا الحكم . والبطلان في هذه الحالة متعلق بالنظام العام تقضى به المحكمة من تلقاء نفسها » حكما الصادر في ١١/١٥/١٩٦٤ ، س ١٠ ، ص ٤٤ وفى ٣ يناير سنة ١٩٦٥ س ١٩ ، ص ٣٢٤ .

(٣) جاء في حكم المحكمة الادارية العليا الصادر في ٦ نوفمبر سنة ١٩٦٦ (س ١٢ ص ٧٩) ان توقيع مسودة الحكم المشتملة على منطوقه من عضوين في دائرة ثلاثية يترتب عليه بطلان الحكم . « والبطلان في هذه الحالة لا يقتل التصحيح لانطوائه على اصدار لضمائم جهرية لذوى الشأن من المتقاضين ، اذ توقيع الحكم هو الدليل الوحيد على صدوره من القضاة الذين سمعوا المرافعة وتداولوا فيها ، والذين من حق المتقاضى أن يعرفهم . وبهذه المناسبة يكون البطلان أمرا متعلقا بالنظام العام تتحراه المحكمة بحكم وظيفتها ، وتحكم به من تلقاء نفسها دون حاجة الى الدفع به » .

(ج) تصدر الأحكام بأغلبية الآراء • فإذا لم تتوفر الأغلبية وتشتعت الآراء لأكثر من رأيين ، وجب أن ينضم الفريق الأقل عدداً أو الفريق الذى يضم أحدث القضاة لأحد الرأيين الصادرين من الفريق الأكثر عدداً ، وذلك بعد أخذ الآراء مرة ثانية • (مادة ١٦٩ مراغمات) •

(د) يجب أن يحضر القضاة الذين اشتركوا فى المداولة تلاوة لحكم • فإذا حصل لأحدهم مانع وجب أن يوقع مسودة الحكم (مادة ١٧٠ مراغمات) •

المطلب الخامس

استنفاد المحكمة سلطتها بصدر الحكم

١ — بصدر الحكم ، تستنفد المحكمة سلطتها ، بحيث يخرج النزاع من بين يديها ، ولا تستطيع أن تعيد النظر فى حكمها سواء لدواعى الملاءمة أو لعدم المشروعية ، وهو الأمر الذى يملكه الرئيس الإدارى إذا أصدر قراراً إدارياً بالجزاء • وتصدق ذات القاعدة بالنسبة إلى المجالس التأديبية •

٢ — ولكن استثناء من هذا الأصل يجوز الرجوع إلى المحكمة التأديبية فى حالتين هما : (أ) تصحيح ما تقع فيه المحكمة من أخطاء • (ب) تفسير ما غمض أو أبهم من قضائها • وفيما يلى نعالج الحالتين باختصار :

٣ — أولاً : تصحيح الأخطاء المادية : ورد النص على جواز تصحيح الأخطاء التى وردت فى الأحكام فى المادة ١٩١ من قانون المرافعات المدنية والتجارية الجديد حيث تقول : « تتولى المحكمة تصحيح ما يقع فى حكمها من أخطاء مادية بحتة كتابية أو حسابية ، وذلك بقرار تصدره من تلقاء نفسها أو بناء على طلب أحد الخصوم من غير مرافعة • ويجرى كاتب المحكمة هذا التصحيح على نسخة الحكم الأصلية ، ويوقعه هو ورئيس الجلسة •

ويجوز الطعن في القرار بالتصحيح اذا تجاوزت المحكمة فيه حقها المنصوص عليه في الفقرة السابقة ، وذلك بطرق الطعن الجائزة في الحكم موضوع التصحيح . أما القرار الذي يصدر برفض التصحيح ، فلا يجوز الطعن فيه على استقلال » .

وقد جاء في المذكرة الايضاحية بخصوص مشروع المادة ١٩١ السابقة ، أنه قد عدل حكم المادة ٣٦٤ من القانون الملغى « من أن للمحكمة أن تصحح ما يقع في حكمها من أخطاء ، سواء وقع في المنطوق أو الأسباب ، وقد كان ذلك قاصرا في ظل القانون القائم على منطوق الحكم » (١) .

(ب) ولقد حرص المشرع على أن يوضح صراحة نوع الأخطاء التي يجوز طلب تصحيحها من المحكمة التي أصدرت الحكم ، وهي الأخطاء المادية البحتة ، سواء كانت كتابية أو حسابية مما يطلق عليه بالفرنسية "faute de plume" وهي أخطاء لا تؤدي الى لبس في فهم معنى الحكم ، ويمكن ادراكها بسهولة . واليها أشارت المحكمة الادارية العليا في حكمها الصادر في ٢٢ نوفمبر سنة ١٩٥٨ (س ١٤ ص ١٦٧) حيث تقول : « أن الخلاف في اسم الوزارة صاحبة الشأن لا يعدو أن يكون خطأ ماديا كتابيا بحتا ظاهر الوضوح . وهو ان وقع في منطوق الحكم كان سائغ التصحيح طبقا لنص المادة ٣٦٤ من قانون المرافعات المدنية والتجارية (القديم) بقرار تصدره المحكمة من تلقاء نفسها أو بناء على طلب أحد الخصوم من غير مرافعة ، ومن باب أولى اذا وقع في ديباجته فحسب ، وكان تحديد طرفي المنازعة واضحا دون لبس من الأوراق ومن الحكم ذاته ... ومن ثم فهو خطأ كتابي محض قابل للتصحيح لا يعيب الحكم عيبا جوهريا ، ولا يفضي الى بطلانه » .

(١) جاء في حكم المحكمة الادارية العليا الصادر في ١٩٥٥/١١/٥ (س ١ ص ٢٧) أنه « ان كانت المحكمة الادارية تستنفذ ولايتها باصدار حكمها ، الا أنها تملك تصحيح ما وقع في المنطوق او في الأسباب الجوهرية التي تعتبر متممة له من أخطاء مادية بحتة ، كتابية أو حسابية » .

أما إذا كان الخطأ جسيماً ، يؤدي إلى التجهيل ، فانه يؤدي إلى بطلان الحكم ، ولا يمكن علاجه بطريقة التصحيح ، بل عن طريق المظن في الحكم أمام الجهة المختصة : ومثال ذلك أن يجهل الحكم موضوع المظن « من حيث اغفال تحديد القرار المطعون فيه وتاريخه وموضوع التظلم » (إدارية عليا في ٣ يناير سنة ١٩٥٩ م س ٤ : ص ٤٨٧) أو تحديد شخص المختصم « فهو من البيانات الجوهرية التي يترتب على اغفالها بطلان المظن » (إدارية عليا في ٢٥ أبريل سنة ١٩٦٥ م س ١٠ ، ص ١١٦٠) أو توقيع مسودة الحكم من أكثر أو أقل من عدد القضاة الذين تتكون منهم المحكمة على النحو الذي أوردناه فيما سبق .

٤ — ثانيا : تفسير الحكم :

(أ) نص على تفسير الحكم في المادة ١٩٢ من قانون المرافعات حيث تقول : « يجوز للخصوم أن يطلبوا إلى المحكمة التي أصدرت الحكم تفسير ما وقع في منطوقه من غموض أو إبهام » ويقدم الطلب بالأوضاع المعتادة لرفع الدعوى . ويعتبر الحكم الصادر بالتفسير منمما من كل الوجوه للحكم الذي يفسره ، ويسرى عليه ما يسرى على هذا الحكم من القواعد الخاصة بطرق المظن العادية وغير العادية » .

(ب) ومن القواعد المسلمة ، أنه لا يلجأ إلى التفسير إلا إذا كان غموض . ومن ثم لا يجوز اتخاذ التفسير وسيلة لتعديل الحكم أو تصحيح ما وقع فيه من خطأ لا يمكن تداركه على النحو السابق . ويحرص القضاء على تأكيد هذه المعاني وتوضيحها . ومن قضاء المحكمة الإدارية العليا في هذا الشأن :

— حكما الصادر في ٢٥ يناير سنة ١٩٥٨ (م س ٣ ص ٦٥٥) حيث تقول : « طلب تفسير الحكم لا يكون إلا بالنسبة إلى قضائه الوارد في منطوقه ، وهو الذي يحوز حجية الشيء المقضى به أو قوته

دون أسبابه الا ما كان من هذه الأسباب مرتبطا بالمنطوق ارتباطا جوهريا ، ومكونا لجزء منه مكملا له ، كما لا يكون الا حيث يقع في هذا المنطوق غموض أو ابهام يقتضى الايضاح والتفسير لاستجلاء قصد المحكمة فيما غمض أو أبهم ، ابتغاء الوقوف على حقيقة المراد منه ، حتى يتسنى تنفيذ الحكم بما يتفق وهذا القصد . ويعتبر هذا الحكم الصادر بالتفسير متما للحكم الذى يفسره من جميع الوجوه لا حكما جديدا . وبذا يلزم أن يقف عند ايضاح ما أبهم بالفعل بحسب تقدير المحكمة ، لا ما التيسر على ذوى الشأن فهمه على الرغم من وضوحه ، وذلك دون المساس بما قضى به الحكم المفسر بنقص أو زيادة أو تعديل ، والا كان في ذلك اخلال بقوة الشيء المقضى به . وفى هذا النطاق يتعدد موضوع طلب التفسير ، فلا يكون له محل اذا تعلق بأسباب منفكة عن المنطوق ، أو بمنطوق لا غموض فيه ولا ابهام ، أو اذا استهدف تعديل ما قضى به الحكم بالزيادة أو النقص ولو كان تضاهيا خاطئا ، أو اذا رُمى الى اعادة مناقشة ما فصل فيه من انطبالات الموضوعية أيا كان وجه الفصل في هذه الطلبات » (١)

— وفى حكمها الصادر فى ٦ أبريل سنة ١٩٦٣ (س ٨ ص ١٠٠٨) —
تعيد تأكيد المعانى السابقة : وتزيدها ايضا حيث تقول : « انه بغض النظر عما يشترط لقبول دعوى التفسير من تضمن منطوق الحكم لبسا أو غموضا يصعب معها امكان الوقوف على ما قصدهته المحكمة منه . فانه يشترط ألا تكون الدعوى مقصودا بها تعديل الحكم والمساس بقاعدة خروج القضية من سلطة المحكمة التى أصدرته . ولذلك يجب ألا يتخذ التفسير ذريعة لاصلاح خطأ أو تلاقي نقص وقع فى الحكم . ومن باب أولى يجب ألا يتخذ التفسير ذريعة للفصل فى نزاع لم يعرض له الحكم المطلوب تفسيره » .

(١) واستطردت المحكمة تقول : « ومن ثم اذا كان من الواضح من المنطوق والاسباب ان المحكمة لم تستجب الى طلبات المدعى الأصلية التى يعيد تكرارها تحت ستار دعوى التفسير . اذا ثبت ما تقدم ، فان دعوى التفسير التى يستهدف بها المدعى فى حقيقة الأمر اعادة طرح المنازعة من جديد فيما سبق أن فصلت فيه المحكمة من الطلبات بها لا غموض فيها ولا ابهام ، تكون فى غير محلها ، ويتمين القضاء برفضها » .

(ج) والتفسير ينصب على منطوق الحكم ، ومن ثم فإن غموض الأسباب لا يجيز طلب التفسير ما لم تكن الأسباب قد كونت جزءاً من المنطوق ، لأن التفسير غير الطعن في الحكم (إدارية عليا في ٥ ديسمبر سنة ١٩٦٥ ، س ١١ ، ص ٩٩) .

(د) وتسرى ذات المبادئ على المحكمة الإدارية العليا فيما يطلب اليها تفسيره من أحكامها . فلا يمكن لها أعمال ولايتها المتعلقة بانزال حكم القانون على النزاع المطروح أمامها في صدد دعوى تفسيرية يقيمها المحكوم لصالحه عن حكم صدر منها « اذ القاعدة التي جرت عليها (المحكمة الإدارية العليا) في تفسيرها لأحكامها ، أنه يعمين استظهار دعوى التفسير على أساس ما قضى به الحكم المطلوب تفسيره دون مجاوزة ذلك الى تعديل فيما قضى به ، ولأن القرينة المستمدة من قوة الشيء المقضى فيه ... تلحق الحكم المطلوب تفسيره ، واحترام هذه القرينة يتمتع معه أعمال هذه الولاية الآن » (أحكامها في ٢١ يناير سنة ١٩٦١ ، س ٦ ، ص ٩٣٥) .

٥ - واذا كانت الأحكام الخاصة بتصحيح الخطأ الوارد في الحكم أو بتفسيره قدوردت في شأن المحاكم ، فإنها تسرى على مجالس التأديب ، لأنها جهات إدارية ذات اختصاص قضائي ، ولأجل هذا فإن المحكمة الإدارية العليا قد طبقت ذات المبادئ المشار اليها بالنسبة الى القرارات الصادرة من اللجان القضائية قبل الفعائها . واحلال المحاكم الإدارية محلها (١) .

(١) جاء في حكمها الصادر في ١٥/١١/١٩٥٥ ، مجموعة الاستناد احمد سمير أبو شادي ، ص ٩٥٧ : « انه وإن كانت اللجنة القضائية تستفتد ولايتها باصدار قراراتها ، الا انها تملك تصحيح ما وقع في المنطوق ... من اخطاء مادية بحتة ، كتابية او حسابية ، بقرار تصدره من تلقاء نفسها أو بناء على طلب ذوى الشأن ، كما يجوز لهؤلاء ان يطلبوا اليها تفسير ما وقع في المنطوق أو في الأسباب الجوهرية التي تعتبر مكملة ... » .

ولكن لا محل لأعمال هذه القواعد بالنسبة الى الرؤساء الاداريين الذين يملكون سلطة اصدار قرارات تأديبية ، لأن لهم سلطة كاملة على ما يصدرونه من قرارات ، بحيث يمكنهم الرجوع فيها أو سحبها أو تعديلها بالتخفيف • وكل ما يمتنع عليهم هو تشديد ما يصدرونه من قرارات في هذا الخصوص •

الباب الخامس

الرقابة القضائية على التأديب

مقدمة عامة :

١ - تخضع سلطات التأديب لرقابة قضائية في ممارستها لاختصاصها التأديبي ، للتأكد من سلامة تطبيق القانون . وإذا كنا قد انتقدنا في هذا المؤلف المغالاة في إضفاء الطابع القضائي على التأديب لما يترتب عليه من المساس بفاعلية الإدارة ، فإننا نرى على العكس من ذلك ، أن الدور الحقيقي للقضاء إنما يكمن في مرحلة الرقابة ، لأن جميع النصوص التي ترد في هذا الشأن ، تعدو عديمة القيمة إذا لم يترتب على مخالفتها جزاء توقعه سلطة مستقلة هي القضاء .

٢ - والرقابة القضائية على السلطات التأديبية تختلف بحسب الصورة التي تفرغ فيها العقوبة التأديبية : فإذا صدرت هذه العقوبة في صورة قرار إداري من رئيس إداري فرد ، فإن الرقابة القضائية تتمثل في صورة دعوى إلغاء أو دعوى تعويض أو في الدعويين معا .

وإذا وقعت العقوبة التأديبية في صورة حكم قضائي ، فإن صورة الرقابة القضائية تختلف وتتوسع بحسب الطعون القضائية التي يمكن توجيهها الى هذا الحكم .

٣ - أما بخصوص الرقابة القضائية على القرارات التأديبية في شكل دعوى إلغاء أو دعوى تعويض ، فإنها لا تختلف عن رقابة الإلغاء والتعويض التي يبسطها القضاء الإداري على القرارات الإدارية بصورة عامة . ومن ثم فإننا نكتفي بالإحالة الى دراستنا السابقة في هذا الشأن في الكتابين الأول والثاني من هذا المطول .

وأما بخصوص الرقابة القضائية على أحكام المحاكم التأديبية ، فقد ورد النص عليها أولاً في المادة ٢ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ حيث تقول : « أحكام المحاكم التأديبية نهائية ، ولا يجوز الطعن فيها الا أمام المحكمة الادارية العليا • ويرفع الطعن وفقاً لأحكام المادة ١٥ من القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ بشأن تنظيم مجلس الدولة •

ويعتبر من ذوى الشأن في حكم المادة المذكورة رئيس « ديوان المحاسبة » ومدير النيابة الادارية والموظف الصادر ضده الحكم • وعلى رئيس هيئة مفوضى الدولة أن يقيم الطعن في حالات الفصل من الوظيفة اذا قدم اليه الطلب من الموظف المفصول » •

وتقابل المادة ١٥ من القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ — الذى صدر في ظله القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ — المادة ١٥ من قانون مجلس الدولة رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ • أما قانون مجلس الدولة الحالى رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ فقد نصت المادة ٢٢ منه على أن « أحكام المحاكم التأديبية نهائية ، ويكون الطعن فيها أمام المحكمة الادارية العليا في الأحوال المبينة في هذا القانون • ويعتبر من ذوى الشأن في الطعن الوزير المختص ورئيس الجهاز المركزى للمحاسبات ومدير النيابة الادارية •

وعلى رئيس هيئة مفوضى الدولة — بناء على طلب من العامل المفصول — أن يقيم الطعن في حالات الفصل من الوظيفة » •

ويتضح من استعراض هذه النصوص أن المشرع لم يغير كثيراً من مسلكه في خصوص الطعن في الأحكام التأديبية •

هذا وقد سبق لنا معالجة طرق الطعن في الأحكام الادارية ، بصفة عامة في الكتاب الثانى من هذا المطول • وكان من الممكن أن نكتفى بتلك الدراسة وأن نحيل اليها في هذا المؤلف ، على نحو ما فعلنا

بالنسبة لرقابة قضاء الالغاء والتعويض • ولكننا رأينا أن نعيد معالجة هذا الموضوع مرة أخرى في هذا المؤلف ، لأن رقابة المحكمة الادارية العليا للأحكام التأديبية تتميز بكثير من الخصائص التي تجعلها مختلفة الى حد ما عن رقابة المحكمة الادارية العليا على الأحكام الادارية الصادرة من جهات أخرى • ومن المفيد إبراز هذه الخصائص وتركيز الضوء عليها ، حتى تكون الدراسة كاملة •

٤ - وبالرجوع الى النصوص السابقة التي تحكم هذا الطعن ، يتبين أنها قاطعة في أن الطعن الوحيد الذي يجوز الالتجاء اليه في صدد الأحكام التأديبية ، هو الطعن أمام المحكمة الادارية العليا • ولما كانت المحاكم التأديبية هي محاكم ادارية على النحو الذي سبق توضيحه ، وكان المشرع قد نص صراحة في المادة ١٩ من القانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ على أنه « يجوز الطعن في الأحكام الصادرة من محكمة القضاء الادارى والمحاكم الادارية بطريقة التماس اعادة النظر في المواعيد والأحوال المنصوص عليها في قانون المرافعات المدنية والتجارية » • فقد أثير تساؤل عن مدى امكان الالتجاء الى هذا الطريق أمام المحاكم التأديبية • ولكن يبدو أن المحاكم التأديبية قد ردت على السؤال بالنفى ، استنادا الى اطلاق الحكم المقرر في المادة ٣٣ السابقة ، والى أن التماس اعادة النظر انما هو طعن استثنائي لا يجوز الالتجاء اليه الا في الأحوال المقررة في القانون على سبيل الحصر ، ولا مجال للقياس على هذه الأحوال أو التوسع فيها (١) • ولقد انتقدنا هذا الموقف من تلك المحاكم في الطبعة قبل السابقة من هذا المؤلف ، وقلنا في هذا الخصوص : « والواقع أننا لا ندرى سببا وجيها لاستثناء أحكام المحاكم التأديبية من الطعن بالتماس اعادة النظر اذا تحققت دواعيه ، فمعظم الأسباب المنصوص عليها في المادة ٢٤١ من قانون المرافعات الجديد كثيرة الحدوث في

(١) بهذا المعنى حكم المحكمة التأديبية لوزارة الخزانة الصادر في ١٩٦٣/١٢/٢٢ ، مشار اليه في مؤلف الأستاذين محمد رشوان احمد ، ابراهيم عباس منصور ، المرجع السابق ص ٤١٠ ، هامش رقم (٢) .
(م ٤٣ - قضاء التأديب)

مجال التأديب (١) . وتمكين المحكمة التأديبية من مراجعة نفسها ،
أيسر على المتقاضين من اللجوء الى المحكمة الادارية العليا المهيأة
بالطعون المكدة أمامها » .

ولقد استجاب المشرع لهذا الرأي في قانون مجلس الدولة
الجديد ، اذ تنص الفقرة الأولى من المادة ٥١ من القانون المشار اليه
على أنه « يجوز الطعن في الأحكام الصادرة من محكمة القضاء الاداري
والمحاكم الادارية والمحاكم التأديبية بطريق التماس اعادة النظر في
المواعيد والأحوال المنصوص عليها في قانون المرافعات المدنية والتجارية
أو قانون الاجراءات الجنائية حسب الأحوال وذلك بما لا يتعارض مع
طبيعة المنازعة المنظورة أمام هذه المحاكم » .

٥ — وعلى هذا الأساس فاننا نكتفي بدراسة الطعن في أحكام
المحاكم التأديبية (ومعها القرارات الصادرة من مجالس التأديب)
أمام المحكمة الادارية العليا .

(١) تنص المادة ٢٤١ المشار اليها في قانون مجلس الدولة صراحة
على ما يلي :
« للخصوم أن يلتبسوا اعادة النظر في الأحكام الصادرة بصفة
أنتهائية في الأحوال الآتية :
١ — اذا وقع من الخصم غش كان من شأنه التأثير في الحكم .
٢ — اذا حصل بعد الحكم أقرار بتزوير الأوراق التي بنى عليها
أو قضى بتزويرها .
٣ — اذا كان الحكم قد بنى على شهادة شاهد قضى بعد صدوره
بانها مزورة .
٤ — اذا حصل اللتبس بعد صدور الحكم على أوراق قاطعة في
الدعوى كان خصمه قد حال دون تنفيذها .
٥ — اذا قضى الحكم بشيء لم يطلبه الخصوم أو باكثر مما طلبوه .
٦ — اذا كان منطوق الحكم مناقضاً لبعضه لبعض .
٧ — اذا صدر الحكم على شخص طبيعي أو اعتباري لم يكن ممثلاً
تمثيلاً صحيحاً في الدعوى ، وذلك فيما عدا حالة النيابة الانتفائية .
٨ — لن يعتبر الحكم الصادر في الدعوى حجة عليه ولم يكن قد ادخل
أو تدخل فيها بشرط اثبات غش من كان يمثل أو تواطئه أو اهماله
الجسيم » .

٦ - **طبيعة الطعن أمام المحكمة الادارية العليا (١) :** حينما استحدث المشرع طريقة الطعن في الأحكام الادارية أمام المحكمة الادارية العليا في القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ لم يوضح طبيعة هذا الطعن ، ولم يذكر له اسما من أسماء طرق الطعن المعروفة . ولكن لما كانت الأسباب التي حددها المشرع للطعن في الأحكام الادارية ، هي أسباب قانونية بحت ، فقد تبادر الى الذهن أن هذا الطعن هو طعن بالنقض على النحو المقرر في قانون المرافعات . ولكن المحكمة الادارية العليا - عادة انشائها مباشرة - رفضت التقيد بتلك الأحكام . وهي وإن لم ترفض التسمية ، فانها حرصت على أن تؤكد الطبيعة الذاتية للنقض الاداري . ومن أوائل أحكامها في هذا الصدد ، حكمها الصادر في ٥ نوفمبر سنة ١٩٥٥ حيث تقول : « ومن حيث انه يجب التنبيه بادىء الرأي الى أنه لا وجه لافتراض قيام التطابق التام بين نظام الطعن بطريق النقض المدني ونظام الطعن الاداري سواء في شكل الاجراءات أو كيفية سيرها أو في مدى سلطة المحكمة العليا بالنسبة للأحكام موضوع الطعن أو كيفية الحكم فيه ، بل مرد ذلك الى النصوص القانونية التي تحكم الطعن المدني وتلك التي تحكم الطعن الاداري ، وقد تتفقان في ناحية وتختلفان في ناحية أخرى . فالتطابق قائم بين النظامين من حيث تبيان الحالات التي تجيز الطعن في الأحكام ، والتي بينتها المادتان ٤٢٥ و ٤٣٣ ، من قانون المرافعات المدنية والتجارية ، ورددتها المادة ١٥ من القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ بشأن تنظيم مجلس الدولة . ولكنه غير قائم سواء بالنسبة الى ميعاد الطعن أو شكله أو اجراءاته أو كيفية الحكم فيه ، اذ لكل من النظامين قواعده الخاصة في هذا الشأن مما قد يتمتع معه اجراء القياس لوجود الفارق اما من النص أو من اختلاف طبيعة الطعن اختلافا مرده أساسا الى التباين بين طبيعة الروابط التي تنشأ بين الادارة والأفراد في مجالات

(١) راجع في هذا الموضوع رسالة الدكتور عبد العزيز خليل بدوي ، التي أعدت تحت اشرافنا بعنوان « الطعن بالنقض ، والطعن أمام المحكمة الادارية العليا ، دراسة مقارنة » طبعة سنة ١٩٧٠ .

القانون العام ، وتلك التي تنشأ بين الأفراد في مجالات القانون الخاص (١) » .

ثم جاءت ممارسة المحكمة الادارية العليا لحقها في رقابة الأحكام الادارية على نحو يؤكد الطبيعة الذاتية لهذا الطعن ، وبقطع بأنه أبعد ما يكون عن الطعن بالنقض حتى في صورته الادارية المقررة أمام مجلس الدولة الفرنسي (٢) . فالمحكمة الادارية العليا ، كما سنرى تفصيلا فيما بعد :

أولا : لم تنقيد بالأسباب المحددة في النصوص لالغاء الأحكام الادارية ، وخولت نفسها سلطة كاملة في فحص الموضوع بصورة شاملة كما لو كانت جهة استئنافية .

ثانيا : لم تنقيد المحكمة بطلبات الطاعن ، سواء أكان أحد الأفراد أو هيئة المفوضين ، وذلك سواء فيما يتصل بموضوع النزاع ، أو بأسباب الالغاء .

ثالثا : جرت المحكمة باستمرار على الفصل في موضوع النزاع إذا قضت بالغاء الحكم المطعون فيه ، ولم تستثن من ذلك الا حالة واحدة ، هي أن يكون الحكم الملغى قد قضى بعدم اختصاص المحكمة بنظر الموضوع .

رابعا : جرت المحكمة على قبول الطعن من الخارجين عن الخصومة إذ ألحق الحكم المطعون فيه بهم ضررا ، وذلك من تاريخ علمهم بالحكم .

(١) الطعن رقم ١٥٦ لسنة ١ قضائية ، مقدم من رئيس هيئة المفوضين في حكم محكمة القضاء الاداري الصادر في ١٢ يونية سنة ١٩٥٥ في الدعوى رقم ٤٤٩٩ لسنة ٨ قضائية المرفوعة من السيد على حسن الدرس ، بالغاء قرار صادر بإحالة الى الملائس .
(٢) راجع في أحكام الطعن بالنقض أمام مجلس الدولة الفرنسي ، الكتاب الثاني من هذا الطول .

ويتضح من هذه الخطوط الكبرى أن انطعن أمام المحكمة الادارية العليا قد جمع بين ملامح معظم الطعون المعروفة ، كالنقض والاستئناف ومعارضة الخصم الثالث !! ولهذا فاننا نرى أن خير حل لمعالجة هذا الغموض ، أن يصدر قانون الاجراءات الادارية الذى طال انتظاره ، وأن تنشأ المحاكم الادارية الاقليمية ذات الاختصاص العام فى المنازعات الادارية .

وفىما يلى نعرض لأحكام الطعن أمام المحكمة الادارية العليا وفقا لما استقر عليه قضاؤها ، وفى ظل التعديل الذى استحدثته المشرع بمقتضى القانون رقم ٨٦ لسنة ١٩٦٩ ، ثم نقله الى القانون الحالى .

الفصل الأول

شروط قبول الطعن

١ - اذا كانت أحكام الطعن أمام المحكمة الادارية العليا قد تقررت فى المواد ١٥ و ١٦ و ١٧ من القانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ ، فإن المحكمة الادارية العليا قد حرصت من أول الأمر على توضيح أن باقى أحكام الطعن تستمد من أحكام قانون المرافعات ، على الأقل فيما لا يتعارض مع ما نص عليه المشرع صراحة فى المواد الثلاث المشار اليها ، أو مع طبيعة المنازعات الادارية . ومن أحكام المحكمة الادارية العليا - على سبيل المثال - فى هذا الخصوص :

- حكما الصادر فى ٢٤ نوفمبر سنة ١٩٥٦ (س ٢ ص ٩١) بخصوص الأخذ بالأحكام المتعلقة بترك الخصومة أو بتسليم المدعى عليه بطلبات المدعى . فبعد أن أوضحت المحكمة فى حكما المشار اليه أن الأحكام الادارية فى فرنسا مستقرة على تطبيق تلك الأحكام فى مجال الخصومات الادارية استطردت قائلة : « وإذا كان ما تقدم هو المسلم فى الفقه والقضاء الادارى الفرنسى كأصل من الأصول العامة ، على الرغم من أنه لم يرد فى قانون مجلس الدولة الفرنسى نص خاص

في هذا الشأن ، فانه يكون أولى بالاتباع في مصر اذ أحالت المادة ٧٤ من القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ في شأن تنظيم مجلس الدولة الى تطبيق أحكام قانون المرافعات فيما لم يرد فيه نص خاص . وقد تكلم هذا القانون في المواد ٣٠٨ الى ٣١٢ عن ترك الخصومة ، وعن النزول عن الحكم وعن الحق الثابت فيه ، كما تكلم في المادة ٣٧٧ عن عدم جواز الطعن في الحكم ممن قبله ، فقرر أحكاما تعتبر في الواقع من الأمر ترديدا لتلك الأصول العامة » .

— حكمها الصادر في ٧ أبريل سنة ١٩٦٢ (س ٧ ، ص ٥٥٤) حيث تؤكد « ... انه لتحديد ما يجوز وما لا يجوز الطعن فيه أمام هذه المحكمة الادارية العليا من أحكام ، يتعين الرجوع في ذلك الى قانون المرافعات المدنية والتجارية ، ما دام قانون مجلس الدولة لم يتعرض لذلك ، واقتصر على بيان الأحوال التي يجوز الطعن فيها على الأحكام الصادرة من محكمة القضاء الادارى أو المحاكم الادارية ، أو المحاكم التأديبية . أما تقسيم الأحكام من حيث الحجية المترتبة عليها الى قطعية وغير قطعية ، ومن حيث قابليتها للطعن فيها الى أحكام ابتدائية وانتهائية وحائزة لقوة الشيء المحكوم فيه وباتة ، ومن حيث صدورها في مواجهة المحكوم عليه أو في غيبته الى حضورية وغيابية ، ومن حيث قابليتها للطعن المباشر الى أحكام يجوز الطعن فيها فور صدورها ، وأحكام لا يجوز الطعن فيها الا مع الطعن الصادر في موضوع الدعوى ، فان المرد في ذلك كله وفي مجال المنازعات الادارية ، انى أحكام قانون المرافعات بالتطبيق لنص المادة الثالثة من القانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ » .

٢ — ولقد أعاد المشرع النص على أحكام الطعن أمام المحكمة الادارية العليا في المادة ٢٣ من قانون مجلس الدولة الجديد رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ ، على النحو الذى نوضحه في التفاصيل التالية . وفيما يلي نشرح أحكام الطعن في الأحكام والقرارات التأديبية . أما بالنسبة لأحكام الطعن الأخرى فاننا نحيل الى الكتاب الثانى من هذا الطول .

الفرع الأول

الأحكام التي يجوز الطعن فيها

١ — تنص المادة ٢٣ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ على ما يلي : « يجوز الطعن أمام المحكمة الادارية العليا في الأحكام الصادرة من ... المحاكم التأديبية » .

٢ — ولقد رأينا فيما سبق ، أن المحاكم التأديبية تصدر أحكاما مبتدأة بالنسبة للعاملين الحكوميين . أما بالنسبة للعاملين في القطاع العام ، فإن المحاكم التأديبية تصدر أحكامها بالتأديب اما ابتداء ، واما تعقيبا على جهات أخرى تملك توقيع العقوبة ، على النحو الذي شرحناه فيما سلف .

ثم ان المشرع قد أباح الطعن في جميع الأحكام الصادرة ضد العاملين الحكوميين الخاضعين للقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ . أما بالنسبة الى العاملين في القطاع العام ، فإن المشرع كان وما يزال يميل الى تقييد الطعون ، والى وضع حد لمدارج الطعون . وقد تجلّى ذلك في الفقرة الأخيرة من البند رقم خمسة من المادة ٨٤ من القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ والتي تقول : « وفي جميع الحالات السابقة الواردة في البنود من ١ الى ٤ من هذه المادة ، تكون القرارات الصادرة بالبت في التظلم ، وكذلك أحكام المحاكم التأديبية نهائية » . أما حيث تتصدى المحكمة التأديبية للموضوع لأول مرة ، فإن أحكامها تخضع للطعن أمام المحكمة الادارية العليا ، حتى لا يحرم العامل من فرصة التظلم من العقوبة .

ولا يقتصر الطعن على أحكام المحكمة التأديبية الصادرة بتوقيع جزاء أو بعدم الاختصاص ، بل يجوز الطعن أمام المحكمة الادارية العليا في القرارات الصادرة من المحكمة التأديبية بعد مدة وقف الموظف

عن العمل ويصرف أو عدم صرف جانب من مرتبه على النحو السابق توضيحه في موضعه .

٣ — ولقد قررت المحكمة الادارية العليا — في حكمها الصادر في ٧ ابريل سنة ١٩٦٢ (سبق) — اعمالا لقواعد قانون المرافعات ، انه لا يجوز الطعن في الأحكام التي تصدر قبل الفصل في الموضوع بقولها : « سلك المشرع المصرى في قانون المرافعات الجديد مسلكا وسطا ، بعدم التمييز بين الأحكام التمهيدية والتحضيرية ، وقرر عدم جواز الطعن في الأحكام التي تصدر قبل الفصل في الموضوع ، ولا تنتهى بها الخصومة كلها أو بعضها ، فيطعن فيها مع الطعن في الحكم الصادر في الموضوع توفيراً للوقت والجهد والمال . واستنادا الى هذا المبدأ ، قضت المحكمة الادارية العليا بعدم قبول الطعن في الحكم الصادر من محكمة القضاء الادارى بنذب خير هندسى لمaine الأعمال التي قام بها المدعى . وبذات المعنى حكمها الصادر في ٢٥ نوفمبر سنة ١٩٦٧ (س ١٣ ، ص ١٢٩) حيث رفضت المحكمة الطعن في الحكم الصادر بنذب خير حساب للأداء مهمة معينة » (لأنه من الأحكام الصادرة قبل الفصل في الموضوع والتي لا تنتهى الخصومة » .

٤ — ويجوز الطعن في الأحكام الصادرة بوقف التنفيذ استقلالا . ولقد آقرت المحكمة الادارية العليا هذه القاعدة غداة انشائها . فهي في حكمها الصادر في ٥ نوفمبر سنة ١٩٥٥ (س ١ ، ص ٦٤) تقرر : « أن الحكم بوقف تنفيذ القرار الادارى ، وان كان حكما مؤقتا ، بمعنى أنه لا يقيّد المحكمة عند نظر أصل طلب الالغاء ، الا أنه حكم قطعى ، وله مقومات الأحكام وخصائصها ، ويحوز قوة الشيء المقضى فيه في الخصوص الذى صدر فيه ، طالما لم تتغير الظروف . وبهذه المثابة يجوز الطعن فيه أمام المحكمة الادارية العليا استقلالا ، شأنه في ذلك شأن أى حكم انتهائى » .

٥ — على أن أكبر توسع من المحكمة في هذا المجال ، هو ما يتصل بقبول الطعن امامها مباشرة في القرارات الصادرة من مجالس التأديب . ذلك أن المشرع المصرى ، بعد أن كان يكل التأديب الى مجالس ادارية ،

تشكل من عناصر يطلب عليها الطابع الإداري ، نقل هذا الاختصاص — بمقتضى القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ — الى محاكم تأديبية تصدر أحكاما . ولكن بعد صدور هذا القانون الأخير ، بقيت بعض طوائف من الموظفين تحاكم أمام مجالس تأديبية . ولقد استقر الفقه والقضاء فيما سبق ، على أن هذه المجالس تصدر قرارات إدارية لا أحكاما . وأقر المشرع المصرى هذا المعنى ، إذ أدرج بين القرارات التى يجوز أن يطعن فيها بدعوى الإلغاء ، القرارات التى تصدر من جهات إدارية ذات اختصاص قضائى ، وكانت مجالس التأديب أبرز مثال لهذه الجهات . ولكن المحكمة الإدارية العليا عدلت عن هذا المسلك فى خصوص الطعن فى القرارات الصادرة من مجالس تأديبية . وقد بدأت هذا التحول بخصوص بعض الطعون المرفوعة فى الاقليم الشمالى من الجمهورية العربية المتحدة — قبل الانفصال — والذى لم يطبق فيه القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ . ثم استقرت على ذات المبدأ بالنسبة الى المجالس التأديبية التى ما تزال تمارس الاختصاص بالتأديب بالنسبة الى بعض طوائف الموظفين الذين لا يخضعون لقانون العاملين رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ (ومن قبله القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١) .

ولقد كان أول حكم للمحكمة الإدارية العليا فى هذا الصدد ، هو حكمها الصادر فى ٢٦ أبريل سنة ١٩٦٠ (فى القضية رقم ٢١ لسنة ٢ قضائية والقضية رقم ٢٣ لسنة ٢ قضائية أثناء انعقادها فى دمشق س ٥ ، ص ٨١٤) ولأهمية هذا الحكم الانشائى . فاننا نقتبس منه الفقرات التالية :

تقول المحكمة : « لئن كان الشارع قد ناط بالمحكمة الإدارية العليا فى الأصل مهمة التعقيب النهائى على الأحكام الصادرة من محكمة القضاء الإدارى أو المحاكم الإدارية فى الأحوال التى بينتها المادة ١٥ من القانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ فى شأن تنظيم مجلس الدولة لجمهورية العربية المتحدة ، حتى تكون كلمتها القول الفصل فى تأصيل أحكام القانون الإدارى وتنسيق مبادئه واستقرارها ومنع التناقض فى الأحكام ، الا أن هذا لا يمنع الشارع من أن يجعل لها فى حدود هذه

المهمة استثناء ، التعقيب على بعض القرارات الادارية الصادرة من الهيئات التأديبية ، لحكمة يراها قد تجد سندها من حيث الملاءمة التشريعية في اختصار مراحل التأديب حرصا على حسن سير الجهاز الحكومي . كما قد تجد سندها القانوني في أن قرارات تلك الهيئات وان كانت في حقيقتها قرارات ادارية ، الا أنها أشبه ما تكون بالأحكام ، ولكنها ليست بالأحكام ما دام الموضوع الذي تفصل فيه ليس منازعة قضائية بل محاكمة مسلكية تأديبية . ومن ثم يسقط التحدي بالمفارقة بين القرارات التأديبية الصادرة من المحاكم التأديبية في الاقليم المصري بالتطبيق للقانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ وبين مثيلاتها الصادرة من المجالس التأديبية بالاقليم السوري بالتطبيق للمرسوم التشريعي رقم ٣٧ الصادر في ٥ من شباط (فبراير) ١٩٥٠ ، فجميعها قرارات ادارية بجزاءات تأديبية في مؤاخذات مسلكية تنشئ في حق الموظفين الصادرة في شأنهم مراكر قانونية جديدة ، ما كانت لتنشأ من غير هذه القرارات . بينما القرارات القضائية انما تقرر في قوة الحقيقة القانونية وجود حق أو عدم وجوده . ولا يغير من هذه الحقيقة أن يعبر عن الهيئة التأديبية بلفظ المحكمة ، كما فعل القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ ، اذ العبارة بالمعنى لا بالألفاظ والمباني .

» وليس بدعا في التشريع أن يطمئن رأسا في قرار اداري أمام المحكمة الادارية العليا ، اذ لهذا نظير في النظام الفرنسي حيث يطمئن رأسا أمام مجلس الدولة الفرنسي بهيئة نقض في بعض القرارات الادارية . وقد كان هذا هو الشأن في تمييز القرارات التأديبية الصادرة من المجالس التأديبية في الاقليم السوري اذ كانت قابلة للطمئن طبقا للمادة ٢٨ من المرسوم التشريعي سالف الذكر أمام الغرفة المدنية بمحكمة التمييز بعد أن ألغى مجلس الشورى بالقانون رقم ٨٢ الصادر في ٣١ من كانون الثاني (يناير) ١٩٥١ ، سواء من قبل الموظف أو من قبل الادارة المختصة ، وذلك خلال عشرة أيام من تاريخ التبليغ ، نيب في الشكل أو مخالفة القانون ، دون أن يكون للمحكمة المذكورة بأي حال أن تبحث في مادية الوقائع . ومفاد ذلك أن المرسوم التشريعي

المشار اليه قد ناط بمجلس التأديب في الاعليم السورى مهمة المحاكمات المسلكية المتعلقة بالموظفين الخاضعين لقانون الموظفين الأساسى كدرجة تأديبية وحيدة ، لا يطن في قرارها الا بطريق التمييز على الوجه السالف بيانه ، فاختصر بذلك اجراءات التأديب ومراحلها كي يفصل فيه على وجه السرعة . وهذا التنظيم في التأديب هو الذى انتهى اليه الشارع في الاقليم المصرى بالقانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ ، فبعد أن كان التأديب يمر في اجراءات مطولة وفي مرحلتين ابتدائية واستئنافية ثم يطن في القرار التأديبى النهائى أمام المحاكم الادارية أو محكمة القضاء الادارى بحسب الأحوال : ثم في أحكام هذه ، أو تلك أمام المحكمة الادارية العليا ، اختصر الشارع هذه الاجراءات والمراحل ، وجعل التأديب في مرحلة وحيدة أمام هيئة تأديبية عبر عنها بالمحكمة التأديبية ، يطن في قراراتها رأساً أمام المحكمة الادارية العليا للأسباب المشار إليها آنفاً ، والتي أفصحت عنها المذكرة الايضاحية للقانون المذكور بقولها :

« ويقوم المشروع على أساس تلافي العيوب التى اشتمل عليها النظام الحالى في شأن المحاكمات التأديبية . ولما كان من أهم عيوب نظام المحاكمات التأديبية : (١) تعدد مجالس التأديب التى تتولى المحاكمة (٢) بطء اجراءات المحاكمة . (٣) غلبة العنصر الادارى في تشكيل مجالس التأديب ، وذلك أنه طبقاً للقانون ٢١٠ سنة ١٩٥١ تتعدد المجالس التى تتولى المحاكمات التأديبية . وما من شك في أن هذا التعدد ضار بهذه المحاكمات فضلاً عما تثيره من التعقيدات ، لذلك نص المشرع على أن المحاكمات التأديبية تتولاها محكمتان تأديبيتان تختص احدهما بمحاكمة الموظفين لغاية الدرجة الثانية وتتولى الأخرى محاكمة الموظفين من الدرجة الأولى فما فوقها ، وبذلك قضى على التعدد المعيب الذى احتواه النظام الحالى . وقد قضى المشروع على ما يعيب النظام الراهن من بطء في اجراءات المحاكمة التأديبية وذلك بنصوص صريحة . . . ذلك أن طول الوقت الذى تستغرقه اجراءات المحاكمة التأديبية ضار بالجهاز الحكومى من ناحيتين :

(١) ان ثبوت ادانة الموظف بعد وقت طويل يفقد الجزاء الذي يوقع عليه كل قيمة من حيث ردعه هو وجعله العقاب عبءة لغيره لأن العقاب يوقع في وقت يكون قد انمحي فيه أثر الجريمة التي وقعت من الأذهان . (٢) ان من الضمير ألا يظل الموظف البريء معلقا أمره مما يصرفه عن أداء عمله الى الاهتمام بأمر محاكمته كما يحفل في هذا المجال أن المشرع عدل عما كان يقضى به القانون الحالي من جواز استئناف القرارات التأديبية لما يترتب على اபاحة الاستئناف من اطالة اجراءات المحاكمة . وبكل هذه التعديلات يستقر وضع الموظف المحال الى المحاكمة التأديبية في وقت قريب . واذا كان النظامان التأديبيان في كل من الاقليمين المصري والسوري — قبل العمل بالقانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ — قد أصبحا متماثلين في جوهرهما من حيث اختصار اجراءات ومراحل المحاكمة التأديبية وصارا كلاهما مقصورا على مرحلة موضوعية وحيدة لا تقبل التعقيب الا بطريق التمييز في النظام السوري وما يماثله — وهو الطعن أمام المحكمة الادارية العليا — في النظام المصري ، وبذلك تلاقي النظامان وصارا في خط واحد للحكمة التشريعية عينها بحيث لا يتصور أن يكون الشارع قد قصد في القانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ في شأن تنظيم مجلس الدولة العودة بنظام التأديب في الاقليم السوري الى تعدد مراحل التأديب وطول اجراءاته ، وهي عيوب كانت تعتور الى ما قبيل القانون المشار اليه : نظام التأديب في الاقليم المصري مما أدى الى علاجها بالقانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ . والقول بغير ذلك فيه تحريف لقصد الشارع ومسوخ لفهم القانون على وجه ينتكس بالنظام السوري الى مساوئ وعيوب أفصح الشارع عنها من قبل غير مرة ، ويؤدي في الاقليم السوري الى الاخلال . فلا وجه والحالة هذه الى الاخلال بما استقرت عليه الأوضاع وذلك تحت ستار تأويل نصوص قانون مجلس الدولة الموجد تأويلا لا تحتمله هذه النصوص بمقولة ان قرارات المحاكم التأديبية في الاقليم الجنوبي هي أحكام على عكس قرارات المجالس التأديبية في الاقليم الشمالي . وذلك مجرد حجة لفظية داحضة ، فجميعها قرارات ادارية في حقيقتها ، وليست أحكاما قضائية كما سلف ايضاحه ، بل ان الشارع في القانون ١١٧ لسنة ١٩٥٨ وان

كان قد غلب العنصر القضائي في تشكيل هيئة التأديب التي عبر عنها بالمحاكم التأديبية ، الا أنه لم يعتبر قراراتها أحكاما قضائية وان كان شبهها بالأحكام ، فقال في هذا الصدد في المذكرة الايضاحية ما نصه : « وقد حرص المشرع على تغليب العنصر القضائي في تشكيل المحاكم التأديبية وذلك بقصد تحقيق هدفين : (١) توفير ضمانات واسعة لهذه المحاكمات لما يتمتع به القضاة من حصانات يظهر أثرها ولا ريب في هذه المحاكمات ، ولأن هذه المحاكمات أدخل في الوظيفة القضائية منها في الوظيفة الادارية (٢) صرف كبار موظفي الدولة الى أعمالهم الأساسية وهي تصريف الشؤون العامة ، وذلك باعفائهم من تولى هذه المحاكمات التي تعد بعيدة عن دائرة نشاطهم الذى ينصب أساسا على ادارة المرافق العامة الموكولة اليهم . أما هذه المحاكمات فمسألة عارضة تطل وقتهم » وغنى عن القول أن اعتبار المحاكمات التأديبية أدخل في الوظيفة القضائية منها في الوظيفة الادارية — على حد تعبير المذكرة الايضاحية — ليس معناه أنها في ذاتها خصومات قضائية تنتهى بأحكام بالمعنى المقصود من هذا ، وانما هي فقط شبيهة بها وان كانت ليست منها (١) .

« يضاف الى ما تقدم أن المادة ٨٠ من القانون رقم ١٨٤ لسنة ١٩٥٨ في شأن تنظيم الجامعات في الجمهورية العربية المتحدة ، بعد اذ نصت على أن تكون محاكمة أعضاء هيئة التدريس بجميع درجاتهم أمام مجلس تأديب يشكل من وكيل الجامعة رئيسا ومستشار من مجلس

(١) يمثل هذا المبدأ قضت المحكمة في ذات الجلسة في القضايا ارقام ١ لسنة ١ ق و ٢٨ لسنة ٢ ق و ٣٢ لسنة ٢ قضائية و ٣ و ٦ و ٨ لسنة ٢ قضائية . وافضلت في القضايا الثلاثة الأخيرة الى المبدأ قولها : « ومن حيث أنه لكل ما تقدم تكون جهة الادارة — اذ طعنت في قرار مجلس التأديب بالإقليم الشمالى أمام المحكمة الادارية بمشقة — دون ان ترفع الطعن في هذا القرار رأسا أمام المحكمة الادارية العليا — قد تنكبت الطريق السليم الذى رسمه القانون في النظام التأديبى ، سواء في الاقليم الشمالى أو الاقليم الجنوبى على النحو المفصل آنفا الذى هدف فيه الى الاختصار والتبسيط في مراحل التأديب واجراءاته ، ويتعين — والحالة هذه — رفض الطعن . والادارة وشأنها في سلوك الطريق القانونى السليم ، ان كان ما زال لذلك وجه شكلا . . . » .

الدولة وأستاذ ذى كرسى من كلية الحقوق يعينه مجلس الجامعة سنويا عضوين ، نصت في فقرتها الأخيرة على أنه « وتسرى بالنسبة للمحاكمة أحكام القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ المشار اليه على أن تراعى بالنسبة للتحقيق والاحالة الى مجلس التأديب أحكام المادة ٧٦ من هذا القانون ، فأكد هذا النص بما يقطع كل شبهة التزام الشارع اسيااسة عينها التى نظم على أساسها التأديب بوجه عام بالنسبة الى الموظفين كافة ، من حيث اختصار مراحل بقصره على محاكمة وحيدة أمام هيئة تتوافر فيها الضمانات اللازمة ، على أن يتاح التعقيب على القرار التأديبى الصادر منها أمام المحكمة الادارية العليا ، وهو ما نصت عليه المادة ٣٣ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ الذى أحال اليه القانون رقم ١٨٤ لسنة ١٩٥٨ المشار اليه ، تلك المادة التى تقضى بأن أحكام المحاكم التأديبية نهائية ولا يجوز الطعن فيها الا أمام المحكمة الادارية العليا » .

والواقع أن هذا الحكم المطول للمحكمة الادارية العليا ، وإن كشف عن ضرورة توحيد نظام التأديب ، على أساس الحكمة التى أفصح عنها المشرع في المذكرة الايضاحية للقانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ المشار اليه ، فإن القياس الذى أقامه بين المجالس التأديبية والمحاكم التأديبية ، هو قياس مع الفارق : ذلك أن مجالس التأديب تتكون من عناصر ادارية : تنقسمها ضمانات القضاء . ولهذا فالمسلم به أنها تصدر قرارات ادارية لا أحكاما . وإذا كانت بعض قرارات تلك المجالس يطعن فيها بالنقض أمام مجلس الدولة الفرنسى ، فمرجع ذلك الى نصوص صريحة في معظم الأحوال ، وإلى اعتراف مجلس الدولة لبعض تلك المجالس بأنها محاكم بالنظر الى المعايير التى يطبقها في هذا الشأن ، والتي أشرنا اليها في الكتاب الأول من هذا المؤلف . أما لدينا ، فإن المحاكم التأديبية ، هى محاكم بمعنى الكلمة ، والمشرع أضفى على أحكامها هذه الصفة . ومن ثم فلسنا بحاجة الى تلمس معيار للتعرف على طبيعة ما يصدر منها ، فالمعيار يلجأ اليه عند عدم النص . ومن ثم فلا يجدى في هذا السبيل الاحتجاج بأن المحاكم التأديبية لا تصدر أحكاما وفقا للمعيار الموضوعى في تمييز الأحكام . ثم أن المحكمة

الادارية العليا ، اذا كانت قد قاست الأحكام على القرارات الصادرة من مجالس التأديب ، فانها لم تفصح عما اذا كانت سوف تسير في هذا القياس الى النهاية . بمعنى أنها وقد أجازت الطعن أمامها رأسا في القرارات الصادرة من مجالس التأديب ، فهل سوف تعامل هذه القرارات معاملة الأحكام القضائية أم القرارات الادارية ، والفرق بينها كبير ، لا سيما فيما يتعلق بطلبات التمييز ؟! واذا استبقت للقرارات الصادرة من مجالس التأديب صفتها تلك ، فهل تجرى عين المعاملة على الأحكام الصادرة من المحاكم التأديبية ، باعتبار أن هذه الأحكام هي في طبيعتها قرارات ادارية ؟!

وبالرغم من هذا النقد ، فان المحكمة الادارية العليا قد أصرت على مسلكها منذ أن اعتنقه . ويتضح هذا من حكمها الصادر في ٢٢ ديسمبر سنة ١٩٦٢ (المجموعة ، س ٨ ص ٣٣٥) فقد صدر على أحد موظفي جامعة عين شمس قرار بالفصل من المجلس التأديبي الخاص بالموظفين الاداريين والذين لا يخضعون لنظام المحاكم التأديبية وفقا لقانون تنظيم الجامعات . وذهب الموظف المحكوم عليه للطعن في هذا القرار أمام المحكمة الادارية العليا مباشرة وقدم طلبا الى مفوض الدولة أمام تلك المحكمة بطلب معافاته من رسوم الطعن للفقر ، فحول طلبه الى مفوض محكمة القضاء الاداري بوصف أن القرار المطعون فيه ليس بحكم يطعن فيه رأسا أمام المحكمة الادارية العليا . ولكن المحكمة الادارية العليا لم تقبل التحويل ، وقضت مرة أخرى بأن « قرار مجلس التأديب المطعون فيه ، الصادر بعزل الطاعن ما هو الا حكم يسرى عليه ما يسرى على أحكام العزل الصادرة من المحاكم التأديبية ، أى يكون الطعن فيه مباشرة أمام المحكمة الادارية العليا ، ويكون لزاما على المفوض أن يطعن فيه اذا ما طلب صاحب الشأن ذلك » .

وظلت المحكمة الادارية العليا تلتزم هذا المسلك حتى ١٩٨٣/١٢/٢٧ . وفي هذا التاريخ أخذت المحكمة بالرأى الذي نادينا

به ، وذلك في الطعن المقيم برقم ٢٤٩ لسنة ٢٢ قضائية (١) . ففى هذه القضية قدم طعن أمام المحكمة في قرار صادر من مجلس تأديب أمام محكمة تأديب الاسكندرية الابتدائية . وحينما عرضت المحكمة الادارية العليا للطعن ، قررت - لأول مرة - العدول عن قضائها السابق ، وناقشت هذا القضاء بقولها : « ومن حيث ان قضاء المحكمة الادارية العليا قد جرى على الحكم باختصاصها بنظر ما يقدم اليها من طعون في قرارات مجالس التأديب التي لا تخضع لتصديق من جهات ادارية عليا ، وقام هذا القضاء على أن قرارات مجالس التأديب وان كانت في حقيقتها قرارات ادارية صادرة من لجان ادارية ، الا أنها أئسبه ما تكون بأحكام المحاكم التأديبية التي تختص المحكمة الادارية العليا بنظر الطعن فيها طبقا للمادة ١٥ من القانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ بشأن مجلس الدولة ، وأن هذا النظر يجد سندَه القانوني في أن قرارات مجلس التأديب تماثل الأحكام التأديبية من حيث أنها جميعا تتضمن جزاءات تأديبية في مؤاخذات مسكية بشئ في حق العاملين الصادرة في شأنهم مراكز قانونية جديدة ما كانت لتنتشأ من غيرها . كما يجد سندَه من حيث الملاءمة التشريعية في تقريب نظام التأديب الذي كان معمولاً به في الاقليم السوري ابان الوحدة ، الى نظام التأديب المعمول به في مصر ، المستحدث بالقانون رقم ١٧ لسنة ١٩٥٨ ، وفي اختصار مراحل التأديب ، حرصا على سرعة الفصل في المخالفات التأديبية ٠٠ »

وبعد أن استعرضت المحكمة التطورات التي طرأت على نظام التأديب في مصر ، حتى صدور قانون مجلس الدولة الحالي رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ وما تضمنه من نصوص في هذا الخصوص ، استطردت قائلة : « ومن حيث ان الاستفادة من النصوص المتقدمة أن المشرع أعاد تنظيم المسألة التأديبية للعاملين في الحكومة والهيئات العامة والمؤسسات العامة وشركات القطاع العام ، وذلك على نسق جديد ، جعل المحكمة التأديبية مشكلة كلها من قضاة ، تختص بالمسألة

(١) المقدم من السيد حسن حسين محمد الجمال ، ضد السيد وزير العدل بصفته ، عن القرار الصادر من مجلس تأديب محكمة الاسكندرية الابتدائية في الدعوى رقم ٩ لسنة ١٩٧٣ بجلسة ١٩٧٤/٢/٦ .

التأديبية للعاملين الذين يحالون إليها من النيابة الادارية ، كما تختص بالطمعون في الجزاءات التأديبية التي توقعها جهات العمل المشار إليها على العاملين بها ... وأحكام المحاكم التأديبية ... يجوز الطعن فيها أمام المحكمة الادارية العليا ...

« ومن حيث انه في ضوء التنظيم انجديد للتأديب المشار إليه ، تعتبر قرارات مجالس التأديب ، قرارات تأديبية صادرة عن جهات العمل ، يجوز للعاملين الذين صدرت ضدهم هذه القرارات الطعن فيها أمام المحكمة التأديبية المختصة ، وليس أمام المحكمة الادارية العليا .. ويجدر بالملاحظة أن قرارات مجالس التأديب ، وإن كانت تعتبر من القرارات الادارية الصادرة من لجان ادارية ذات اختصاص قضائي ، التي يجوز الطعن فيها أمام محكمة القضاء الاداري طبقاً للمادة العاشرة ، البند ثامناً ، والمادة ١٣ من قانون مجلس الدولة ، إلا أن هذه القرارات صادرة من سلطة تأديبية ، وبهذه الصفة يكون الطعن فيها أمام المحكمة التأديبية ، طبقاً للنصوص المشار إليها (في الحكم) وطبقاً للقاعدة العامة في تفسير القوانين التي تقضى بأن النص الخاص يقيد العام ... ولا يغير من الطبيعة الادارية للقرارات الصادرة من مجالس التأديب ، ولا يجعلها أحكاماً تماثل تلك التي تصدر من المحاكم أو الجهات القضائية الأخرى ، ما نصت عليه المادة ٦٦ من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٧٢ بشأن السلطة القضائية من أنه (لا توقع العقوبات إلا بحكم من مجلس التأديب) فمجرد الاستناد الى كلمة حكم ، يعتبر حجة داحضة ، كما هو مسلم به من أن العبرة في التفسير بالمعاني دون الألفاظ والمباني . وما نصت عليه المادة ١٦٧ من القانون المذكور من تشكيل مجالس التأديب الخاصة بموظفي المحاكم والنيابات برئاسة أحد أعضاء الهيئة القضائية ، واشتراك عضو من النيابة العامة ، وعضو من الادارة العامة (كبير الكتاب أو كبير المحضرين أو رئيس القلم الجنائي) . وواضح من هذا التشكيل غلبة العنصر القضائي ، ذلك أن مجالس التأديب المشار إليها ، شأنها شأن كثير من اللجان الادارية ذات الاختصاص القضائي ، قد يرأسها أو يشترك في عضويتها ، عضو أو أكثر من الهيئة القضائية ، مثل لجان فحص الطعون الانتخابية

لعضوية مجلس الشعب ، فهي لجان ادارية لأن تشكيلها ليس قضائيا صرفا ، وإنما يشترك فيه عنصر من الادارة العامة ، وهي ذات اختصاص قضائي لأن عملها من طبيعته النشاط القضائي . وقد حسم القضاء الادارى منذ نشأته موضوع تكييف القرارات الصادرة من اللجان المذكورة بأنها قرارات ادارية ، وتبنى المشرع هذا التكييف فى قوانين مجلس الدولة المتعلقة ... وذلك بنصه على اختصاص محاكم مجلس الدولة وحدهما بالفصل فى الطعون التى ترفع عن القرارات النهائية الصادرة من جهات ادارية ذات اختصاص قضائي . وقد آل هذا الاختصاص بالنسبة الى مجالس التأديب من محكمة القضاء الادارى الى المحكمة التأديبية المختصة ... »

وانتهت المحكمة الادارية العليا - بعد العرض السابق - الى الحكم : « بعدم اختصاصها بنظر الطعن ، وبالحالته الى المحكمة التأديبية بالاسكندرية للاختصاص وحددت لنظره جلسة ٢١/١/١٩٨٤ »

ولكن هذا العدول - الذى يتفق مع الأحكام والمبادئ المطبقة فى مصر فى هذا الخصوص ، وعلى النحو الذى أوضحه الحكم ، والذى يتفق كلية مع وجهة النظر التى أيدناها - نقول ان هذا العدول لم يستمر طويلا ، اذ سرعان ما طرح أمره ، على « الدائرة التنسيقية » التى استحدثها المشرع عندما عدل قانون مجلس الدولة وأضاف اليه المادة ٤٥ مكررا بمقتضى القانون رقم ١٣٦ لسنة ١٩٨٤ (١) ، وأصدرت فيه حكما يوم ١٥ ديسمبر سنة ١٩٨٥ (الطعن رقم ٢٨ لسنة ٢٩ القضائية) . وبمقتضى هذا الحكم عادت المحكمة الادارية العليا ، الى مسلكها القديم ، القائم على معاملة القرارات النهائية لمجالس التأديب ، معاملة الأحكام التأديبية ، من حيث خضوعها للطعن مباشرة أمام المحكمة الادارية العليا ، وأوجزت أسباب العدول ، التى أقامت عليها قضاءها فيما يلى : « ومن حيث ان قضاء المحكمة الادارية العليا قد جرى على الحكم باختصاصها بنظر ما يقدم اليها من طعون فى قرارات

(١) سوف نشرح احكام هذا الطعن المستحدث ، والذى اطلقنا عليه التسمية السابقة لأنها اقرب للدلالة على معناه .

تلك المجالس (المجالس التأديبية) الا أن الدائرة الثالثة بالمحكمة الادارية العليا عدلت عن هذا المبدأ ، وقضت في عدة طعون بجلستها المنعقدة بتاريخ ٢٧ ديسمبر سنة ١٩٨٣ ، بعدم اختصاص المحكمة الادارية العليا بنظر الطعون في قرارات مجالس التأديب ... ومن حيث ان الشارع رأى لاعتبارات معينة ، بالنسبة لبعض فئات محددة من العاملين ، أن يكل أمر تأديبهم الى مجالس مشكلة تشكيلا خاصا ، وفقا لأوضاع واجراءات بعينها رسمها القانون ... وتفصل هذه المجالس التأديبية في ذات أنواع المنازعات التي تفصل فيها المحاكم التأديبية ، وتسهر في اجراءاتها بمراعاة الأحكام المنصوص عليها في القوانين المنظمة لها ، وفي كنف قواعد أساسية كلية هي تحقيق الضمان ، وتوفير الاطمئنان ، وكفالة حق الدفاع للعامل المثارة مساءلته التأديبية ، وتؤدي هذه المجالس ذات وظيفة تلك المحاكم بالفصل في المسألة التأديبية : فكلاهما سلطة تأديبية ، تفصل في محاكمة مسلكية تأديبية ، وتوقع جزاءات تأديبية من نفس النوع ، على من يثبت اخلاله بواجبات الوظيفة أو الخروج على مقتضياتها . والقرارات التي تصدرها مجالس التأديب التي لم يخضعها القانون لتصديق جهات ادارية عليا ، قرارات نهائية ، لا تسرى عليها الأحكام الخاصة بالقرارات الادارية ، فلا يجوز التنظيم منها أو سحبها أو تعقيب جهة الادارة عليها ، بل تستنفذ تلك المجالس ولايتها باصدار قراراتها ، ويمتنع عليها سحبها أو الرجوع فيها أو تعديلها ، كما ينفعل ذلك على الجهات الادارية . لذلك فان قرارات هذه المجالس أقرب في طبيعتها الى الأحكام التأديبية ، منها الى القرارات الادارية ، فلا يجوز أن توصف بأنها قرارات نهائية لسلطات تأديبية بالمعنى المقصود في البند تاسعا من المادة ١٠ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ بشأن مجلس الدولة ، وهي القرارات التي تختص بنظرها المحاكم التأديبية ، كما أنها ليست من القرارات الادارية التي تدخل في اختصاص محكمة القضاء الاداري أو المحاكم الادارية . وتأسيسا على كل ما سلف ، فانه يجري على قرارات هذه المجالس بالنسبة الى الطعن فيها ما يجري على الأحكام الصادرة من المحاكم التأديبية ، أى يطعن فيها مباشرة أمام المحكمة الادارية العليا عملا بنص المادتين ٢٢ و ٢٣ من قانون مجلس الدولة » .

وإذا كان الحكم المشار اليه قد حسم النزاع حول هذا الموضوع ، فاننا ما زلنا نرى أنه يتعين على المشرع أن يعيد النظر في النظام التأديبي للعاملين : فمن غير المستساغ أن يحاكم جانب منهم أمام « محكمة تأديبية » وأن يحاكم بعضهم الآخر أمام « مجالس تأديبية » ومن المسلم أن الضمان أمام المحاكم أوفى وأكمل منه أمام مجالس التأديب ، حتى ولو اشترك في عضويتها عناصر قضائية (١) .

وننبه أخيرا الى أن القرارات التأديبية الصادرة من مجالس تأديب ، والتي يجوز الطعن فيها مباشرة أمام المحكمة الادارية العليا - وفقا للمبادئ المستقرة لها - هي القرارات النهائية ، والتي ليست بحاجة الى تصديق من جهة ادارية عليا . أما اذا كانت قرارات المجلس التأديبي بحاجة الى تصديق فانه يسرى عليها ما يسرى على القرارات الصادرة من الرؤساء الاداريين ، من حيث وجوب الطعن فيها أولا أمام المحكمة الادارية أو محكمة القضاء الادارى بحسب الأحوال . نجد هذا المعنى واضحا في حكم المحكمة الادارية العليا الصادر في ١٨ فبراير سنة ١٩٦٧ (س ١٢ ، ص ٦٣٦) حيث تؤكد أن قرار لجنة العمد والمشايخ الصادر بالتأديب ، لا يعدو « أن يكون قرارا تحضيريا للقرار النهائي الذي يصدره وزير الداخلية . وبهذه المثابة لا تعتبر القرارات الصادرة من لجنة العمد والمشايخ من قبيل القرارات الصادرة من مجالس التأديب التي تختص المحكمة الادارية العليا بالنظر في غنائها ، وانما ينصب الطعن على القرار النهائي الصادر من وزير الداخلية باعتباره سلطة تأديبية ، فتختص محكمة القضاء الادارى أو المحاكم الادارية بالنظر في طلب الغنائ طبقا لقواعد توزيع الاختصاص » .

أما بالنسبة لقرارات لجنة العمد والمشايخ التي يجوز استئنافها أمام لجنة خاصة ، وفقا للمادة ٣١ من قانون العمد رقم ١٠٦ لسنة

(١) وان كان الاتجاه الغالب في العالم - كما رأينا فيما سبق - يرمى الى التوفيق بين اعتبارى الفاعلية والضمان عن طريق المزج بين العناصر القضائية والعناصر الادارية في مجال التأديب .

١٩٥٧ (١) ، فانه يجوز الطعن فيها مباشرة أمام المحكمة الادارية العليا اذا ما صدر قرار من اللجنة الاستئنافية ، لأن قرارات هذه اللجنة الأخيرة « لم يخضعها القانون لتصديق وزير الداخلية ، ولم يجعل له عليها من سبيل ، وبهذه المثابة تعتبر من قبيل القرارات الصادرة من مجالس التأديب » . (حكمها الصادر في ٣٠ ديسمبر سنة ١٩٦٧ س ١٣ ، ص ٣٦٣) .

ولم تقف المحكمة الادارية العليا بعرضها السابق عند القرارات الصادرة من مجالس التأديب الخاصة بالموظفين العموميين ، بل سحبت الى القرارات الصادرة من مجالس التأديب المتفرعة من النقابات المهنية ، لأن القرارات الصادرة منها هي قرارات قضائية ، وأصلت قضاءها بقولها : « انه ينبغي في تفسير عبارة (المحاكم التأديبية) التي نصت المادة ١٥ من قانون مجلس الدولة على أن يطعن في أحكامها أمام المحكمة الادارية العليا - وقد وردت عامة غير مخصصة ، ومطلقة غير مقيدة - أخذها بأوسع الدلالات وأعمها ، وأكثرها شمولاً ، لأن المشرع حين عبر بالمحاكم التأديبية ، أراد بها الاستغراق والعموم . ولا شك في أن ذلك العموم يتناول كل ما نصت القوانين على بقائه من المجالس والهيئات التأديبية والاستئنافية باعتبارها كلها هيئات تؤدي وظيفة المحاكم التأديبية تماماً ، ويمكن تشبيهها بالمحاكم » (حكمها في ٦ يناير سنة ١٩٦٨ س ١٣ ، ص ٣٩١) .

والواقع أن هذه المشكلة تخص المشرع ، اذ يتعين عليه أن يوجد نظام التأديب بالنسبة لجميع العاملين في الدولة . أما موقف المحكمة الادارية العليا ، فانه يلحق أذى بفريق من الموظفين ، اذ يضع عليهم فرصة الطعن أولاً أمام محكمة القضاء الاداري ، قبل الطعن أمام المحكمة الادارية العليا .

(١) ويصدق ذات الحكم في ظل كل من القانونين التاليين رقم ٥٩ لسنة ١٩٦٤ والقانون الحالي رقم ٥٨ لسنة ١٩٧٨ (المجلد) .

الفرع الثاني

من يقبل الطعن ؟

نقد تطور التشريع في هذا الخصوص على النحو التالي :

أولا : في ظل القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ (١) : كانت المادة ١٥ منه تجمل حق الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا مقصورا على رئيس هيئة المفوضين « من تلقاء نفسه أو بناء على طلب ذوى الشأن ان رأى الرئيس المذكور وجها لذلك » . وكان هدف المشرع من وراء هذا القيد : منع المتقاضين من الاسراف في تقديم طعون غير جدية ، مصيرها الى الرفض ، ولن يترتب عليها الا ارهاق المحكمة الادارية العليا دون داع . ولكن رغم وجاهة هذه الحجة ، فان هذا المسلك ، والطريقة التي استعمل بها ، تعرض لنقد شديد من جانب الفقه ، وأثار تذرر المتقاضين والمحامين ، وأدى عملا الى احراج هيئة المفوضين (٢) . ومن ثم فقد عدل عنه المشرع في قانون مجلس الدولة رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ . ولكن هذا القانون الأخير ، مر بمرحلتين : الأولى منذ صدوره حتى سنة ١٩٦٩ ، والثانية بعد تعديله بمقتضى القانون رقم ٨٦ لسنة ١٩٦٩ . ومن ثم فانفسا نتناول المرحلتين على التوالي :

ثانيا : في ظل القانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ قبل التصديل : نصت المادة ١٥ من هذا القانون على أنه « يكون لذوى الشأن ولرئيس هيئة مفوضى الدولة أن يطعن في تلك الأحكام .. » ووفقا لهذا النص ، يكون المشرع قد قرر حق الطعن لجهتين متميزتين وهما : رئيس هيئة مفوضى الدولة ، وذوى الشأن .

(١) وهو الذى استحدث نظام الطعن امام المحكمة الادارية العليا .
(٢) راجع نقدنا لهذا المسلك في الطبعتين الاولى والثانية من مؤلفنا « القضاء الإدارى ورقابته لأعمال الإدارة » .

أولاً : أما رئيس هيئة مفوضى الدولة فإنه يمارس حق الطعن في حالتين :

(أ) أن يوجب عليه المشرع رفع الطعن : وحينئذ تتعدم ارادته في التقدير . وهذه حالات نادرة من اوضح أمثلتها نص الفقرة الثانية من المادة ٣٢ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ والتي تقضى بأنه « على رئيس هيئة مفوضى الدولة أن يقيم الطعن في حالات الفصل من الوظيفة اذا قدم اليه الطلب من الموظف المفصول » (١) .

(ب) الا يوجب المشرع عليه رفع الطعن : وحينئذ تكون لهيئة المفوضين - ممثلة في رئيسها - حرية التقدير في رفع الطعن لصالح انقائون ، اذا ما قدرت أن حكما من الأحكام الجائر الطعن فيها : قد شابه عيب من العيوب التي سبقت الإشارة إليها .

ثانياً : ذو الشأن : وهو اصطلاح عام غير منضبط ولهذا فمن المتعين تحديده في ضوء الأصول العامة التي تحكم إجراءات التقاضي ، والتي أهمها قاعدة « حيث لا مصلحة فلا دعوى » ومن ثم فإن الطعن لا يقبل الا من شخص أو هيئة لها مصلحة قائمة أو محتملة في الغاء الحكم المطعون فيه . وسوف تضيق هذه المصلحة أو تتسع بحسب الأحوال . فإذا كان الحكم المطعون فيه يفصل في حق من الحقوق ، ضاق شرط المصلحة . أما اذا كان الحكم ينصب على الغاء قرار ادارى ، فإن شرط المصلحة يتسع على النحو المقرر في قبول دعوى الالغاء . وفي ضوء هذا التوجيه العام يمكن أن ندرج بين ذوى الشأن :

(أ) الجهات التي ينص عليها المشرع صراحة . وهى حالة نادرة ، من أمثلتها ما ورد في الفقرة الأولى من المادة ٣٢ من القانون رقم ١١٧

(١) وراجع تطبيق المحكمة الادارية العليا لهذا المبدأ بخصوص القرارات الصادرة من مجالس التأديب اذا ما طلب المحكوم ضده بالفصل رفع الطعن . حكم المحكمة الادارية العليا الصادر في ٢٢ ديسمبر سنة ١٩٦٢ وقد سبقت الإشارة إليه .

لسنة ١٩٥٨ من النص على أنه « يعتبر من ذوى الشأن فى حكم المادة المذكورة (١٥ من القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ ورقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ والمادة ٢٣ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢) رئيس ديوان المحاسبة (الجهاز المركزى للمحاسبات) ومدير النيابة الادارية ، والموظف الصادر ضده الحكم » وذلك بالنسبة للأحكام الصادرة بالفصل من المحاكم التأديبية أو من مجالس التأديب • وبذات المعنى تنص المادة ٢٢ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ فى فقرتها الثانية على أنه « يعتبر من ذوى الشأن فى الطعن الوزير المختص ، ورئيس الجهاز المركزى للمحاسبات والنيابة الادارية ••• » فىكون المشرع قد أضاف الى النصوص عليهم ، الوزير المختص ، وهو الوزير الذى تتصل الجريمة التأديبية موضوع المحاكمة بالنشاط الذى تمارسه وزارته •

(ب) الذين يعتبر الحكم المطعون فيه حجة عليهم ، وهم أطرافه ، والمتدخلون فيه •

أما بالنسبة لأطراف الدعوى — سواء كانوا الأفراد أو الادارة — فهم الأصلاء فى حق الطعن • وبالنسبة للدعاوى التأديبية يعتبر أطرافها الادارة ممثلة فى النيابة الادارية والموظفون والعمال الذين تصدر الأحكام بادانتهم •

أما بالنسبة للمتدخلين فى الدعوى ، فقد قررت المحكمة الادارية العليا لهم حقاً أصيلاً فى الطعن مستقلاً عن حق أطراف الدعوى ، وكان ذلك بحكمها الصادر فى ٢٨ أبريل سنة ١٩٦٢ (س ٧ ص ٧٣١) فى قضية تتلخص ظروفها فيما يلى « صدر قرار بتعيين أحد الأساتذة المساعدين فى وظيفة أستاذ باحدى كليات الحقوق • تقدم أحد المنافسين طالبا إلغاء هذا القرار استناداً الى أنه أحق بالتعيين فى هذه الوظيفة • تدخل فى القضية من صدر القرار بتعيينه • ثم صدر حكم محكمة القضاء الادارى بإلغاء قرار التعيين المطعون فيه ، ولم تتقدم الجامعة للطعن فيه • ولكن المتدخل ، والذى صدر الحكم بإلغاء

تعيينه ، هو الذى تقدم بالطعن ، فقبلته منه المحكمة بحكمها السابق
مقررة : « اذا كان الثابت من الأوراق أن الطاعن تدخل فى الخصومة
وهى قائمة أمام المحكمة وتقرر قبوله خصما منضما للجامعة فى طلب
رفض الدعوى ، لأن الحكم الذى يصدر قد يؤثر على المركز القانونى
الذى ترتب له بالقرارات المطعون فيها ، وبذلك تتساح له الفرصة فى
تبيان وجهة نظره ، شأنه فى ذلك شأن الخصوم الأصليين فى الدعوى ،
وبهذه الصفة كان له حق الاطلاع وتبادل المذكرات ، فاذا ما صدر
الحكم بعد ذلك فى مواجهته ماسا مصلحة قانونية ومادية له ، كان من
حقه التظلم منه بالطريق الذى رسمه القانون . ولا يعترض عليه بأن
حقه فى الطعن لا يقوم ما دام الخصم الأصلى قد قبل الحكم ، ذلك
أن قضاء هذه المحكمة قد استقر على أن للشخص الذى مس الحكم
الصادر فى دعوى مصلحة له قانونية أو مادية حق الطعن فيه بكافة
الطرق المقررة قانونا . . . والطاعن وقد ألغيت ترقيته بالحكم المطعون
فيه ، فانه بذلك يكون قد حكم عليه . ولا ينفى هذه الصفة عنه أن
الحكم لم يلزمه بمصاريف ، لأن الخصومة فى دعاوى الالغاء هى
خصومه عينيه مردها القانون ، فليس بشرط لقيامها اعلان من تناولتهم
القرارات الادارية المطلوب الغاؤها ، بل يكفى فيها اعلان الجهة
الادارية مصدرة القرار ، والمتسببه فيه ، وإن الحكم الذى يصدر
فيها يعتبر بحكم القانون حجه على الكافة . وعلى ذلك اذا أصدرت
الجهة الادارية قرارا بترقية الطاعن ، ثم رفع بشأنه دعوى صدر
فيها حكم مغاير لوجهة نظر الادارة ، فإن الذى خسر الدعوى هنا
هى الجهة الادارية وليس الطاعن . ومن ثم فيتمتع الزامها وحدها
بالمصروفات ، مع بقاء حق من ألغيت ترقيته فى الطعن فى هذا الحكم
دون التقيد بقبول الجهة الادارية من عدمه . وحقه فى ذلك هو حق
اصيل وليس تبعا . ومن ثم يتمتع برفض الدفع بعدم قبول الطعن
لرفعه من غير ذى صفة » .
والتدخل فى الدعاوى التأديبية نادر الحدوث عملا ، لاقتصار
أنرها على الادارة والموظف .

(ج) على أن أكبر توسع أقرته المحكمة الادارية العليا ، يتعلق باقرار حق الخارج عن الخصومة في الطعن فيها ، اذا كان الحكم الصادر فيها يمس له مصلحة مشروعة ، ولم تتح له الفرصة للدفاع عن مصلحته أمام المحكمة التي أصدرت الحكم لسبب من الأسباب . وبالنظر الى قاعدة الأثر النسبي للأحكام ، فان الفرض الذي نحن بصدده لا يثور الا بالنسبة للأحكام الصادرة بالغاء قرارات ادارية ، وهي الأحكام التي جعل المشرع لحجيتها أثرا قبل الكافة . وأول حكم — فيما نعلم — أقر القاعدة : هو حكم المحكمة الادارية العليا الصادر في ٢٣ ديسمبر سنة ١٩٦١ (س ٧ ص ١٥٥) فبعد أن أقرت المحكمة قاعدة الحجية المطلقة لأحكام الالغاء استطردت تقول : « ... الا أنه من الأصول المسلمة التي يقوم عليها حسن توزيع العدالة ، وكفالة تادية الحقوق لأربابها ، ألا يحول دون ذلك صدور حكم حاز حجية الأمر المقضى بمقولة ان حكم الالغاء يكتسب حجية عينية تسرى على الكافة متى كان أثر هذا الحكم يتعدى أطراف الخصومة وهم ذوو الشأن الممثلون فيها الذين عناهم نص المادتين ١٥ و ٣٣ من القانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ الخاص بمجلس الدولة ، بما تضمنه من تحديد ميعاد الطعن بالنسبة اليهم بستين يوما من تاريخ صدور الحكم ، بحيث يمس بطريقة مباشرة حقوقا ومصالح ومراكز قانونية مستقرة للغير الذي كان يتعين أن يكون أحد الطرفين الأصليين في المنازعة ، ومع ذلك لم توجه اليه ، ولم يكن مركزه يسمح له بتوقعها أو العلم بها حتى يتدخل فيها في الوقت المناسب . اذ لا مناص من رفع ضرر التنفيذ عن هذا الغير ، الذي لم يكن طرفا في المنازعة ، وبذلك يتمكن من التداعي بالطنن في هذا الحكم من تاريخ علمه به حتى يجد له قاضيا يسمع دفاعه وينصفه ان كان ذا حق في ظلامته ما دام قد استطلق عليه سبيل الطعن في الحكم أمام محكمة أخرى ، وذلك كي لا يغلط عليه نهائيا — وهو الحسن النية ، الأجنبى عن المنازعة التي صدر فيها الحكم — سبيل الالتجاء الى القضاء . والقول بغير هذا فيه حرمان لصاحب المصلحة الحقيقية من حق اللجوء الى القضاء تظلما من حكم في منازعة

نم يكن طرفا فيها ، ولم يعلم بها ، ومست آثار هذا الحكم حقوقا له ... »

ومنذ تقرر هذا المبدأ بالحكم السابق ، استقر عليه قضاؤها .
ومن ذلك قولها في حكمها الصادر في ٢٨ أبريل سنة ١٩٦٢ (سبق)
« ... ان قضاء هذه المحكمة قد استقر على أن للشخص الذي مس
الحكم الصادر في دعوى مصلحة له قانونية أو مادية ، حق الطعن فيه
يكافه الطرق الطرق المقررة قانونا حتى ولم نم يكن قد علم بالدعوى أو
تدخل فيها ... » .

وواضح من قول المحكمة السابق ، أنها تبني هذا الحق على قواعد
العدالة المجردة . وهي في اجتهادها قد خرجت على الحكم المريح
الوارد في المادة ١٥ والذي يقيد حق « ذى المصلحة » في أن يرفع
الطعن خلال « ستين يوما من تاريخ صدور الحكم » . على أن المحكمة
قد قيدت قبول طعن الخارج على الخصومة بالشروط الآتية :

— أن يمس الحكم المطعون فيه مصلحة مشروعة للطاعن .

— أن يكون الطاعن في مركز لا يسمح له بتوقع الدعوى الأصلية
أو العلم بها حتى يتدخل فيها في الوقت المناسب . ويترتب على ذلك
أن الطعن لا يقبل اذا فوت الطاعن على نفسه حق التدخل في الدعوى
الأصلية قبل صدور الحكم فيها والدفاع عن مصالحه .

— ألا يكون أمام الطاعن سبيل قضائي آخر للدفاع عن مصالحه
المشروعة .

— أن يرفع الدعوى في خلال ستين يوما من تاريخ علمه اليقيني
بالحكم .

وما تزال المحكمة تلتزم ذات المسلك في أحكامها الحديثة ، ومنها
على سبيل المثال حكمها الصادر في ١٩٧٣/٦/٢ (مجموعة المبادئ)

ص ١٣٤٧ ، وحكمها الصادر في ١٦/٤/١٩٧٧ ، ذات المجموعة ص ١٣٤٨
وأخيرا حكمها الصادر في ٢٣/٢/١٩٨٠ ذات المجموعة ص ١٣٤٥ () .

وواضح من هذه الأحكام ، انها نجعل من الطعن نوعا من معارضة
الخصم السلب ، ولكن امام المحكمة الادارية العليا ، لا امام المحكمة
التي اصدرت الحكم .

نسنا : في ظل القانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ بعد تعديله بمقتضى
القانون رقم ٨٦ لسنة ١٩٦٩ : اسحبت القانون رقم ٨٦ لسنة ١٩٦٩
طريق الطعن بالاستئناف في الأحكام الصادرة من المحاكم الادارية
امام محكمة القضاء الادارى . والطعن بالاستئناف اوسع مجالا من
الطعن بالنقض حتى بعد أن توسعت المحكمة الادارية العليا في تطبيقه ،
لان الاستئناف ينقل النزاع برمته من حيث الوقائع والقانون الى
المحكمة الاستئنافية . ومن ثم فتتاح الفرصة كاملة امام المستأنف لكي
يدافع عن وجهة نظره من جديد . وبهذا خص المشرع الاحكام الصادرة
من المحاكم الادارية بميزة لا تتمتع بها غيرها من الاحكام الادارية التي
تصدر من جهات أخرى ، لأنها تنظر على درجتين ، ثم يتاح الطعن
فيها امام المحكمة الادارية العليا . في حين أن الأحكام الصادرة من
محكمة القضاء الادارى ومن المحاكم التأديبية ، لا يعطى فيها الا أمام
المحكمة الادارية العليا وحدها . وقد وضع المشرع هذا الاعتبار في
تقديره عندما أباح الطعن أمام المحكمة الادارية العليا في الأحكام
الصادرة من محكمة القضاء الادارى بوصفها جهة استئنافية ، اذ قيد
هذا الطعن من ناحيتين : من ناحية الأسباب التي يجوز الاستناد اليها
الطعن ، ونرجىء هذا القيد الى موضعه فيما بعد . أما الناحية الثانية
— وهي التي تعنينا في هذا المقام — فمقتضاها أن المشرع عاد مرة
أخرى الى مسلكه القديم من حيث قصر الطعن على رئيس هيئة
مفوضى الدولة .

وغنى عن البيان أن هذا القيد لا يمس الطعن في الأحكام الصادرة
ابتداء من محكمة القضاء الادارى ولا الأحكام الصادرة من المحاكم

التأديبية ولا القرارات الصادرة من مجالس التأديب ، اذ لم يتغير حكمها المقرر بمقتضى القانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ قبل تعديله .

رابعا : في ظل قانون مجلس الدولة الحالي رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ :
لم يفعل المشرع الا أن تبني ذات الموقف القائم وقت صدوره ، فأحكام الطعن في الأحكام التأديبية والقرارات الصادرة من مجالس التأديب ، ما تزال كما كانت قبل صدور القانون المشار اليه .

خامسا : رتب المشرع نتيجة ملموسة على التفرقة بين الطعون التي تقدمها هيئة المفوضين ، وتلك التي يقدمها « ذوو الشأن » أوردتها المادة ١٥ من القانون القديم في فقرتها الأخيرة (وتقابلها الفقرة الثانية من المادة ٤٤ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢) حيث تقول : « ويجب على ذوى الشأن عند التقرير بالطعن أن يودعوا خزانة المجلس كفالة قيمتها عشرة جنيهات ، وتقضى دائرة فحص الطعون بمصادرتها في حالة الحكم برفض الطعن . ولا يسرى هذا الحكم على الطعون التي ترفع من الوزير المختص ، وهيئة مفوضى الدولة ورئيس الجهاز المركزى للمحاسبات ومدير النيابة الادارية . » وحكمة التفرقة واضحة ، فالمشرع كان وما يزال يخشى المغالاة في التقاضى من قبيل العناد . ولهذا جعل الطعن في أوله مقصورا على هيئة المفوضين للتأكد من جدية أسباب الطعن . فلما عدل عن المسلك السابق للأسباب التي ذكرناها ، استعاض عن حق الهيئة في التقدير بهذه الكفالة التي يخسرها الطاعن حتما اذا ما خسر دعواه ، لتكون بمثابة حافز للتريث والتفكير قبل رفع طعون لا سند لها من القانون . وواضح أيضا أن مثل هذا الاعتبار لا يصدق — في الغالب — على الطعون التي ترفعها هيئة مفوضى الدولة .

وإذا كان لهيئة المفوضين حق الطعن بصفة مستقلة على النحو السابق ، فإن المحكمة الادارية العليا مستقرة على أن هذه الهيئة ، ليست طرفا ذا مصلحة شخصية في المنازعة ، ومن ثم فإنها « لا تملك

بهذه الصفة التصرف في الحقوق المتنازع عليها أو في مصير المنازعة ، بل تظل المنازعة معتبرة مستمرة قائمة بين أطرافها ، ويظل التصرف في الحقوق المتنازع عليها ، وفي مصير المنازعة من شأن الخصوم ، وتفصل المحكمة في ذلك طبقا للقانون » (ادارية عليا في ١٧/٦/١٩٧٨ ، مجموعة المبادئ ص ١٤٥٢) كما أن المحكمة الادارية العليا قد ميزت من ناحية أخرى بين الطعن الذي يقدمه الخصوم في الدعوى ، والطعن الذي تقدمه هيئة المفوضين . فإذا طعن الأفراد وحدهم ، خضع الطعن للأصل العام المقرر من أن الطاعن لا يضر بطعنه ، كما لا يفيد من الطعن الا الطاعن . أما الطعن المقدم من هيئة المفوضين « فانه يفتح الباب أمام المحكمة لترن الحكم المطعون فيه بميزان القانون ، ثم تنزل حكمه في المنازعة » ، « ذلك لأن هيئة المفوضين لا تمثل الحكومة ، ولا تنطق باسمها ، وانما تنحصر وظيفتها في الدفاع عن القانون . ولذلك فانها قد تتخذ في طعنها موقفا ضد الادارة ، لأن مصلحة الدولة في أن يسود حكم القانون ، ولو أدى ذلك الى الحكم ضد الادارة ، فهئية المفوضين أثبته الى حد ما بالنياية العمومية ، الأمانة على الدعوى الجنائية » (ادارية عليا في ٣٠/١/١٩٦٩ ، مجموعة المبادئ ، ص ١٣٥٣) .

الفرع الثالث

مبدأ الطعن

١ — أوجبت المادة ٢٣ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ (والتي تطابق المادة ١٥ من القانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩) أن يقدم الطعن « خلال ستين يوما من تاريخ صدور الحكم » وهكذا لم يتغير شرط المدة في القانون الحالي لمجلس الدولة عنه في القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ الذي استحدث هذا الطعن لأول مرة . ويلاحظ أن هذه المدة ، هي عين المدة المقررة للطعن في القرارات الادارية بالالغاء ، الا أن

مدة الطعن بالالغاء تسرى من تاريخ العلم بالقرار (١) . أما ميعاد الطعن أمام المحكمة الادارية العليا فانه يسرى من تاريخ صدور الحكم .

هذاء ولقد قررت المحكمة الادارية العليا في حكمها الصادر في ٩ ديسمبر سنة ١٩٦٧ (س ١٣ ص ٢٥١) أن العامل الذي يصدر ضده حكم تأديبي دون أن يعلن بتاريخ المحاكمة اعلانا صحيحا ، يحق له الطعن في الحكم الصادر ضده في خلال ميعاد ستين يوما من تاريخ علمه بالحكم . فقد أعلن أحد الموظفين المعارين للعمل في الخارج في مواجهة النيابة العامة اعلانا غير صحيح ، وصدر الحكم التأديبي ضده في ٢٧ من أبريل سنة ١٩٦٤ . ولما عاد الى الوطن علم بالحكم في ٢٤ ديسمبر سنة ١٩٦٤ ، وطعن فيه في ١١ يناير سنة ١٩٦٥ ، فقبلت المحكمة الادارية العليا الطعن ، وقررت : « ومن حيث انه ولئن كان ميعاد الطعن أمام المحكمة الادارية العليا هو ستين يوما من تاريخ صدور الحكم ، الا أن هذا الميعاد لا يسرى في حق ذى المصلحة الذي لم يعلن باجراء محاكمته اعلانا صحيحا ، وبالتالي لم يعلم بصدور الحكم ضده الا من تاريخ علمه اليقيني بهذا الحكم . ومن حيث انه ليس في الأوراق ما يفيد أن الطاعن قد علم بصدور الحكم المطعون فيه قبل ٢٤ من ديسمبر سنة ١٩٦٤ تاريخ عودته من المملكة العربية السعودية ، وقد أودع تقرير الطعن في هذا الحكم قلم كتاب المحكمة في ١١ يناير سنة ١٩٦٥ ، أى قبل مضي ستين يوما على علمه به ، وبذلك يكون الطعن قد استوفى أوضاعه الشكلية ، ويكون الدفع بعدم قبوله لرفعه بعد الميعاد غير قائم على أساس سليم » .

وبالنسبة الى طعن الخارج عن الخصومة على النحو السابق ، فان قضاء المحكمة مستقر على أن « ميعاد الستين يوما المقررة للطعن في الأحكام أمام المحكمة الادارية العليا ، لا يسرى بالنسبة الى ذى المصلحة

(١) سواء اكتفت وسيلة العلم هي الاعلان ، او النشر ، او العلم اليقيني على التفصيل الذي أوردناه في الكتاب الأول من هذا المؤلف .

الذى لم يعلن ... الا من تاريخ علمه اليقيني بالحكم » (حكمها في ٦ يناير سنة ١٩٦٢ س٧ ، ص ٢١٣) •

٢ - والمرجع في حساب مدة الطعن انى قواعد قانون المرافعات . وعلى هذا الأساس قضت المحكمة الادارية العليا في ٩ فبراير سنة ١٩٦٣ (س٨ ، ص ٦٥١) بأن يوم صدور الحكم لا يحسب في ميعاد الستين يوما التى يجب أن يتم الطعن خلالها ، لأن ميعاد الستين يوما « .. هو ميعاد كامل يجب أن يحصل فيه الاجراء وهو الطعن ... ووفقا لحكم المادة ٢٠ (مرافعات) لا يحسب منه يوم صدور الحكم المراد الطعن فيه ، وهو الأمر المعتبر في نظر القانون مجريا للميعاد ، وينقضى بانتضاء اليوم الأخير فيه » •

وعلى العكس من ذلك ، فان الميعاد يمتد وفقا للاحكام المقررة في قانون المرافعات ، لأن الأصل « .. في مواعيد المرافعات هو ما نصت عليه المادتان الثامنة ، والثالثة والعشرون من قانون المرافعات ، فلا يجوز اجراء أى اعلان في أيام العطلة الرسمية • وإذا صادف آخر الميعاد عطلة رسمية ، امتد الى أول يوم عمل بعدها ، انما لا يمتد ميعاد المرافعات اذا وقعت العطلة خلاله مادام اليوم الأخير ليس عطلة رسمية • والأصل العام في الطعون أيضا نصت عليه المادة ٣٨١ من قانون المرافعات بقولها « يترتب على عدم مراعاة مواعيد الطعن في الأحكام سقوط الحق في الطعن ، وتقضى المحكمة بالسقوط من تلقاء نفسها » ولم يرد في خصوص المعارضة أو الاستئناف أيما نص خاص بامتداد المواعيد المقررة لاقامة أيهما • ومع ذلك فميعاد المعارضة وميعاد الاستئناف يمتد كل منهما عملا بالأصل العام دون نص خاص مع أنهما ميعادا يسقط • (حكمها في ١٩٦٢/٣/٣١ أبو شادي ، ص ١٣١٧) (١) •

(١) وكان الحكم المطعون فيه قد قضى بعدم امتداد ميعاد الطعن ، بحجة انه ميعاد يسقط واستقر قضاء المحكمة الادارية العليا على انه • اذا كان آخر ميعاد للطعن في قرار اللجنة القضائية هو يوم عطلة فان =

كما أن ميعاد الطعن يضاف إليه ميعاد مسافة ، تطبيقاً للمادة ٢١ من قانون المرافعات ، سواء بالنسبة إلى الداخل : موطن بكفر الشيخ يضاف لمدة الطعن يومان (١٣/١/١٩٦٢ : ذات المجموعة ص ١٣١٩) و ١٥٠ يوماً لمن كان موطنه في جدة بالملكة العربية السعودية (١٩٦٣/١١/٣٠ ذات المجموعة : ص ١٣٣٠) • وأربعة أيام لمن كان مقره الاسكندرية (١٩٧٤/١/١٩ ، مجموعة المبادئ ، ص ١٢٨٠) •

٣ — هذا ولقد قاست المحكمة الادارية العليا ميعاد الطعن في الأحكام ، على ميعاد رفع دعوى الالغاء من حيث قطع الميعاد ووقفه (١) • فهي تقرر في حكمها الصادر في ١٩٦١/١١/١٨ (ذات المجموعة ص ١٣٣٠) أن « ما قضت به المحكمة من حيث ما لطلب المساعدة القضائية من أثر قاطع لميعاد رفع دعوى الالغاء ، أو بالأحرى حافظ له ، وينسحب لحين صدور القرار في الطلب ، سواء بالقبول أو الرفض ، يصدق كذلك بالنسبة إلى ميعاد الطعن أمام المحكمة الادارية العليا لاتحاد طبيعة كل من الميعادين ، من حيث وجوب مباشرة اجراء رفع الدعوى أو الطعن قبل انقضائها ، والآخر القانوني المترتب على مراعاة المدة المحددة فيهما ، أو تقويتها من حيث قبول الدعوى أو الطعن أو سقوط الحق فيهما ، وبالتالي امكان طلب الغاء القرار الاداري أو الحكم المطعون فيه أو امتناع ذلك على صاحب الشأن المتخلف • فإذا كان الثابت من الأوراق أن الحكم المطعون فيه صدر في ١١ من يونيه سنة ١٩٥٩ ، وأن المدعى تقدم بطلب اعفائه من رسوم الطعن في هذا الحكم بطلب الاعفاء بتاريخ ١٠ أغسطس سنة ١٩٥٩ ، وصدر القرار

= هذا الميعاد يتبد طبقاً للمادة ٢٣ من قانون المرافعات إلى أول يوم عمل ، ١٩٥٦/٢/١١ وفي ١٩٥٧/١٢/٢١ وفي ١٩٦٤/٦/٢١ ، ذات المجموعة ، ص ١٢١٨ .

(١) راجع من أمثلة ذلك حكمها الصادر في ٢٤ ديسمبر سنة ١٩٦٦ (ص ١٢ ، ص ٤٤٢) وفيه تؤكد أن قضاء المحكمة الادارية العليا قد استقر على التسوية في المعاملة بين ميعاد رفع دعوى الالغاء ، والطعن أمهما ... ومن مقتضى اتحاد طبيعة كل من الميعادين أن يقبل ميعاد الطعن كل ما يقبله ميعاد رفع دعوى الالغاء من وقف أو انقطاع » .

(م ٥٠) ~ قضاء النادي

برفض طلبه في ١٦ أبريل سنة ١٩٦٠ فأقام طعنه في ١٨ مايو سنة ١٩٦٠ ، ومن ثم فإن هذا الطعن يكون مقبولا شكلا لرغمه في الميعاد القانوني . فإذا ثبت أن قرار مفوض الدولة برفض طلب الاعفاء من الرسوم المقدم في الميعاد قد صدر أثناء حبس الطاعن احتياطيا على ذمة جنائية ، فإن الطعن يقبل إذا تقدم به الطاعن في خلال ستين يوما من تاريخ الافراج عنه (١٩٦٢/١٢/٢٢ ، ذات المجموعة ، ص ١٣١٨) .

كما قررت المحكمة الادارية العليا في حكمها الصادر في ١٩٧٥/٦/٢٨ (مجموعة المبادئ ، ص ٤٠٥٠) أنه إذا قررت المحكمة التأديبية إيقاف الدعوى التأديبية الى أن يتم الفصل في الاتهام الجنائي المسند الى المطعون ضدهم ، على أساس أن الاتهام الجنائي شق من المخالفات التأديبية المنسوبة اليهم ، فإن مقتضى هذا الإيقاف أن يقف سريان ميعاد سقوط الدعوى التأديبية مهما طاللت مدة الإيقاف ، لأن من شأن هذا الإيقاف أن تشكل يد النيابة الادارية عن تحريك الدعوى ، وأن يصبح اتخاذ اجراءات السير فيها مستحيلا الى أن يتم الفصل في الاتهام الجنائي الذي علقت عليه المحكمة التأديبية نظر الدعوى التأديبية ، وقررت المحكمة أنه لا يجوز الاستناد الى حكم المادة ١٦ من قانون الاجراءات الجنائية التي تقضى بالآلا يوقف سريان المدة التي تسقط بها الدعوى الجنائية لأي سبب كان ، « لأن نظام المحاكمات التأديبية لا ينطوي على نص مماثل ، كما أن القضاء التأديبي لا يلتزم كأصل عام بأحكام قانون العقوبات أو قانون الاجراءات الجنائية ، وإنما يستهدى بها ، ويستعير منها ما يتلاءم وطبيعة المرافق العامة وحسن سيرها بانتظام واطراد » .

وأكدت المحكمة الادارية العليا أن المدة تقف أيضا في الحالة المنصوص عليها في المادة ٣٨٢ مرافعات (موت المحكوم عليه) ، وفي الحالات المنصوص عليها في المادة ٢٩٤ منه بشرط أن يثبت السبب (فقد الأهلية) « بحكم من القضاء كتوقيع الحجر على الخصم الذي يدعيه لجنون أو عته أو عاهة في العقل أو بدليل قاطع من تقرير الطبيب الشرعي

أو قومسيون طبي أو طبيب أخصائي أو مستشفى معد للمصابين بأمراض عقلية حكومي أو خصوصي مرخص له أو قرار من مجلس مراقبة الأمراض العقلية بوزارة الصحة يثبت قيام حالة المرض العقلية المفقدة للأهلية بخصائصها المحدثة لهذا الأثر في الفترة المراد التمسك فيها بوقف ميعاد الطعن . ولا يصح لاثباتها دليل لم يتوافر في حينه ، وإنما يراد انشاؤه متأخرا في تاريخ لاحق بغية اثبات أمر فات الأوان المناسب لاثباته » (١٩٦٣/٥/١٨ أبو شادي ، ص ١٣١٦) .

ولكن مدة التقادم تنقطع بأي إجراء من إجراءات التحقيق أو الاتهام أو المحاكمة بأوسع معانيه ، ويدخل في ذلك الطعن بالالغاء في قرار الجزاء (إدارية عليا في ١٩٧٩/٣/١٧ ، مجموعة المبادئ ، ص ٤٠٥٢) .

٤ - على أن سبيل الطعن قد يستغرق - ولو لم تنقض المدة - إذا قبل ذو المصلحة الحكم . وبهذا المعنى تقرر المحكمة الإدارية العليا في حكمها الصادر في أول يونية سنة ١٩٥٧ (س ٢ ، ص ١٠٧٧) أن تنازل المدعى عن دعوى رفعها أمام المحكمة الإدارية ، يفقده الحق في الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا لأن الخصومة أصبحت منتهية في تلك الدعوى « فلا يقبل منه العودة لاثارة تلك المنازعة في الموضوع ذاته أمام المحكمة الإدارية العليا ... » .

وكما يكون التنازل عن الخصومة برمتها ، يجوز أن ينصب على شق منها ، فلا يجوز اثاره الطعن بخصوصه أمام المحكمة الإدارية العليا ، لأنه « بهذا التنازل لا يكون هناك نزاع بين طرفي الخصومة حول ذلك الشق » وبالتالي تفقد مقومات وجودها ، وتصبح غير ذات موضوع ... » (عليا في ١٩٦٢/١٢/٢٣ س ٨ : ص ٣٤٧) .

والتنازل عن دعوى الغاء ينسحب أثره الى الطعن في الحكم الصادر في وقف التنفيذ في ذات الموضوع (١) .

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في ١٩٦١/٢/١١ (أبو شادي ، ص ١٠٢٥) وقد جاء فيه : « إذا كان الطعن المنظور الآن أمام هذه المحكمة =

على أن التنازل عن الحكم — أو ما جرى مجراه — لا يفترض ، بل يجب أن يكون قاطعا في معناه . وبهذا المعنى تقول المحكمة الادارية العليا في حكمها الصادر ١٩٦٤/٥/٣١ (أبو شادي ، ص ٩٧) « ومن حيث ان المدعى قد اقتصر على التأشير على القرار الصادر من الجامعة بتسوية حالته بعبارة « علم مع الشكر » وهذه العبارة لا يمكن أن تفيد سوى علمه بتلك التسوية ، ولا يمكن أن يستخلص منها تنازله عن قرار اللجنة القضائية ، لأن التنازل لا يفترض ولا يسوغ استنتاجه من مجرد علمه بقرار تضمن تسوية حالته على وجه يخالف من بعض النواحي التسوية التي تضمنها قرار اللجنة القضائية » .

وتنفيذ الحكم المطعون فيه من قبل ذي المصلحة ، لا يفيد دائما رضا الطاعن به . ونكتفي هنا بأن نورد حالتين اعتبرت المحكمة الادارية العليا التنفيذ في أحدهما من قبيل الرضا بالحكم ، مما يحول دون الطعن فيه ، ولم تعتبره كذلك في الحالة الأخرى :

(أ) حالة تنفيذ حكم من قبل الادارة يفيد رضاها به : حكم المحكمة الادارية العليا الصادر في ١٩٦٣/٣/١٧ (أبو شادي ص ٩٦٨) وقد جاء فيه : « انه بعد صدور الحكم المطعون فيه والتقارير بالطعن في هذا الحكم صدر قرار بتعديل أقدمية المدعى في الدرجة السابعة ... وأنه استنادا الى هذا الأمر قرر المدعى بجلسة ٩ من ديسمبر سنة ١٩٦٢ بأن الوزارة أجابته فعلا الى طلباته ، بل ان الحكومة ذاتها قدمت في فترة حجز القضية للحكم حافظة تتضمن مستنديين أولهما مستخرج طبق الأصل من القرار

= يقوم على طلب الحكومة القضاء بالغاء الحكم الصادر من محكمة القضاء الإداري في ٣ نوفمبر سنة ١٩٥٩ بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه ، وكان الثابت أن المدعى قد تنازل عن دعواه وقضت محكمة القضاء الإداري بجلسة ٢٨ من يونيو سنة ١٩٦٠ بقبول ترك المدعى للخصومة ، فان هذا التنازل من جانب المدعى عن دعواه ، ينسحب أيضا في الواقع الى طلب وقف التنفيذ ، ومن ثم فبمقتضى الحكم بالغاء الحكم المطعون فيه الصادر في ٣ من نوفمبر سنة ١٩٥٩ بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه ، ويرفض الدعوى مع الزام المدعى بالمصروفات » .

الوزارى القاضى بتعديل أقدمية المدعى فى الدرجة السابعة ٠٠٠ والثانى مستخرج من القرار بترقية المدعى الى الدرجة السادسة • ومن حيث انه يؤخذ من هذا أن الوزارة المدعى عليها لم تعترض على ما ذكره المدعى من انه أجيب الى طلباته ، بل انها قدمت من جانبها ما يؤيد أقوال المدعى ٠٠٠ ومن حيث ان الحكومة قد قدمت المستدین سالى الذكر ولم تبذل أى دفاع للاعتراض على ما ذكره المدعى من أن الجهة الادارية قد أجابته الى طلباته ، فهى بهذه المثابة تكون قد ارتضت الحكم ونفذته فى الوقت الذى كان فيه الحكم موقوفا تنفيذه بالطعن فيه • وتأسيسا على ذلك تصبح الدعوى وكذلك الطعن غير ذى موضوع ٠٠٠ » •

(ب) حانه تنفيذ حكم من قبل الادارة لا يستفاد منه رضاها به ، لانها دانت مجبرة على التنفيذ : حكم المحكمة الادارية العليا الصادر فى ١٠/١٢/١٩٦٠ (أبو شادى ، ص ٩٦٨) حيث يقول : « الثابت من مطالعه صورة القرار رقم ١٠٢٩ لسنة ١٩٥٩ الصادر من السيد وزير المواصلات (بتنفيذ الحكم المطعون فيه) انه ولئن كان القرار قد أشار فى ديباجته الى الحكم المطعون فيه ، ونص فى مادته الأولى على إلغاء القرار المطعون فيه فيما تضمنه من تخطى المدعى ، إلا أن هذا القرار صادر بتاريخ ٩ من مارس سنة ١٩٥٩ أى فى وقت لم يكن قد عمل فيه بالقانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ فى شأن تنظيم مجلس الدولة للجمهورية العربية المتحدة ، وهو القانون الذى استحدث وقف التنفيذ كأثر من آثار رفع الطعن فى الأحكام الى المحكمة الادارية العليا • ومن ثم فان الحكم المطعون فيه ، كان وقت صدور القرار الوزارى رقم ١٠٢٩ لسنة ١٩٥٩ ، واجب التنفيذ على الرغم من الطعن فيه من السيد رئيس هيئة مفوضى الدولة ، فلا يصح والحالة هذه أن يستفاد من إصدار القرار الوزارى بتنفيذ الحكم المطعون فيه أن الجهة الادارية المختصة قد قبلت هذا الحكم ، فقد كانت مجبرة على تنفيذه ، طعن فيه أو لم يطعن ، فلا مندوحة مع كل أولئك من اعتبار الخصومة قائمة » •

وقبول الحكم — المؤدى الى عدم قبول الطعن — قد يتم قبل تقديم الطعن ، أى خلال الستين يوما ، أو بعد تقديم الطعن ، وقبل

الفصل فيه • وإثره في الحالتين واحد • وبهذا المعنى تقرر المحكمة الإدارية العليا في حكمها الصادر في ٢٨/٢/١٩٦٥ (أبو شادي ، ص ١٠٢٦) « ومن حيث أن التابيت من الاوراق ان الامر رقم ٧٦١ لسنة ١٩٦١ الذي سويت بمقتضاه حانه انطاعن واجيب الى طلباته ، انما صدر في ١٢ من يوليو سنة ١٩٦٢ ، اي بعد اقامته هذه الدعوى ، بل وبعد رفعه الطعن الحالي ••• ومؤدى ما سلف أن الجهة الادارية ، وقد كان امامها قضاء محكمة القضاء الاداري برفض دعوى المدعي بتاريخ ١٢ يوليو سنة ١٩٦١ وحققها في أن تختار التريث حتى يصدر الحكم انهناني من المحكمة في الطعن المقام من المدعي أو أن تجري التسوية انتهى صدر بها الأمر الاداري برقم ٧٦١ لسنة ١٩٦٢ : وقد آثرت اتخاذ هذا السبيل الآخر ، ومن ثم قامت تلقائيا باصدار قرارها المذكور • ليس فقط بالنسبة للمدعي ، بل بالنسبة الى غيره من موظفي المصلحة • ومن حيث انه لكل ما تقدم يتعين الحكم باعتبار الخصومة منتهية » •

وأخيرا ، فان الرضاء بالحكم من قبل الأفراد يستلزم لسلامته توافر أهلية التصرف « لأن الرضاء بالحكم — كما تقوم المحكمة الادارية العليا في حكمها الصادر في ١٤ يناير سنة ١٩٥٨ (أبو شادي ص ٩٦٨) — مؤداه الفزول عن الطعن فيه ، وقد يؤدي ذلك الى الفزول عن حقوقه الثابتة أو حقوق مدعي بها • ومن ثم فان الأهلية اللازمة فيمن يقبل الحكم هي أهلية التصرف في الحق ذاته موضوع المنازعة » •

الفرع الرابع

اجراءات رفع الطعن

١ — نصت على هذه الاجراءات المادة ٤٤ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ (والتي تقابل المادة ١٦ معدلة من القانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩) حيث تقول : « يقدم الطعن من ذوي الشأن بتقرير يودع قلم كتاب المحكمة موقع من محام من المقبولين أمامها • ويجب أن يشتمل التقرير — علاوة على البيانات العامة المتعلقة بأسماء

الخصوم وصفاتهم وموطن كل منهم — على بيان الحكم المطعون فيه وتاريخه وبيان بالأسباب التي بنى عليها الطعن ، وطلبات الطاعن . فإذا لم يحصل الطعن على هذا الوجه جاز الحكم ببطلانه » . ويتضح من هذا النص أن اجراءات رفع الطعن تنحصر فيما يلي :

أولاً — أن يقدم الطعن من ذوى الشأن بتقرير يودع قلم كتاب المحكمة الادارية العليا . ولم ترسم المادة المشار اليها « ٥٥٠ طريقا معيناً لايداع التقرير بالطعن يجب الترامه . والا كان الطعن باطلا ، وانما يكفي لكي يكون الطعن صحيحا أن يتم ايداع التقرير في قلم كتاب المحكمة في الميعاد الذي حدده القانون ، سواء أكان ذلك بحضور الطاعن شخصيا أو وكيله » . (ادارية عليا في ٢٦ أبريل سنة ١٩٦٥ ، س ٥ ص ٧٦٥) .

ثانياً — يجب أن يشتمل التقرير — علاوة على البيانات العامة المتعلقة بأسماء الخصوم وصفاتهم وموطن كل منهم — على بيان الحكم المطعون فيه وتاريخه وبيان بالأسباب التي بنى عليها الطعن ، وطلبات الطاعن . « فإذا كان تقرير الطعن مجهل الموضوع ، مبهم المدلول ، عاريا بالكلية عن الأسباب التي تكشف عما تراه الطاعنة عورا في الحكم المطعون فيه ، كان طعنا باطلا » . (ادارية عليا في ١٤ أبريل سنة ١٩٦٣ س ٨ ص ١٠٤٨) (وتحديد شخص المختص هو من البيانات الجوهرية التي يترتب على اغفالها بطلان الطعن » . (ادارية عليا في ٢٥ أبريل سنة ١٩٦٥ س ٩٠ ص ١١٦٥) (١) .

ثالثاً — يجب أن يوقع الطعن من محام من المقبولين أمام المحكمة الادارية العليا : وهذا الشرط ينسجم مع الخطة العامة التي التزمها

(١) ولكن اذا امكن التعرف عليه من البيانات المقدمة ، ولو كانت ناقصة فلا بطلان . فاذا كان وزير المواصلات هو رئيس مجلس ادارة الهيئة العامة لشئون السكك الحديدية ، ووجه اليه الطعن دون ذكر صفته ، فان ذلك لا يترتب عليه البطلان ، ما دام أن هذه الصفة مقررة قانونا دون حاجة الى هذا البيان ، (ذات الحكم المشار اليه في المتن) .

المشرع لدينا من جعل التقاضى أمام مختلف جهات القضاء الادارى عن طريق محامى ، وهى القاعدة التى بدأت تغلب فى العمل أمام القضاء الادارى الفرنسى كما رأينا فى الكتاب الأول من هذا المطول . ولكن « ليس فى نصوص القانون ما يوجب أن تكون صورة صحيفة الطعن أمام المحكمة الادارية العليا التى تعلن لذوى الشأن موقعة من الطاعن » (ادارية عليا فى ١٩ نوفمبر سنة ١٩٥٥ س ١ ص ١٤٧) •

رابعاً - يجب أن يكون تقديم الطعن مصحوباً بإيداع الكفالة المنصوص عليها فى المادة ٤٤ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ (١) ، والرسم القانونى المستحق على الطعن ، اذا ما كان مقدماً من الأفراد ، وتعفى بعض الطعون من هذا الشرط •

٢ - وطعون الحكومة ترفعها ادارة قضايا الدولة ، لأنها وفقاً لقانونها ، تتوب عن الحكومة والمصالح العامة فيما يرفع منها أو عليها من قضايا لدى المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها ، فهى تتوب نيابة قانونية عن الحكومة فى رفع الطعن « وغنى عن البيان أن الهيئة لها رئيس يعاونه موظفون فنيون كد فى دائرة اختصاصه • فإذا باشر عضو من أعضائها عملاً قضائياً فانما ينوب فى ذلك عن رئيسها الممثل للهيئة فى كل ما تبشره من نيابة قانونية عن الحكومة ، وليس الأمر كذلك بالنسبة لطعون الأفراد لاختلاف الحالين والوضع القانونى لكل منهما • ومن ثم يكون الدفع بعدم قبول الطعن لرفعه وتقديمه من مندوب بإدارة قضايا الحكومة لم يمض على تخرجه أكثر من عامين غير قائم على أساس سليم متعين الرفض » • (ادارية عليا فى ١٩/٥/١٩٦٢ أبو شادى ص ١٣٥٥) •

(١) تنص الفقرة المشار إليها على ما يلى : « يجب على ذوى الشأن عند التقرير بالطعن أن يودعوا خزانة المجلس كلفة مقدارها عشرة جنيهات تقضى دائرة فحص الطعون بمصادرتها فى حالة الحكم برفض الطعن ولا يسرى هذا الحكم على الطعون التى ترفع مع الوزير المختص وهيئة مفوضى الدولة ، ورئيس الجهاز المركزى للمحاسبات ومدير النيابة الادارية » •

٣ - ويقع باطلا ، الطعن الذى توجهه الحكومة الى خصم ميت
« وذلك لأنه يتعين على من يريد توجيه طعن توجيهها صحيحا مراقبة
ما يطرأ على خصومه من وفاة أو تغيير فى الصفة أو الحالة قبل
اختصاصه كى يوجه تقرير الطعن الى من يصح اختصاصه قانونا •
ولا شبهة فى أن تحديد شخص الخصم هو من البيانات الجوهرية التى
يترتب على اغفالها بطلان الطعن ٠٠٠ » (١٩٦٢/٦/٣ ، أبو شادى
ص ١٣٠٥) ولكن يجوز اعلان الورثة جملة من آخر موطن كان لمورثهم
(١٩٦٣/١/٢ ، أبو شادى ، ص ١٣٠٦) •

الفصل الثاني

الضحك في الوطن

المطلب الأول

أسباب الضحك

(١) - كانت الأسباب التي يجوز من أجلها الضحك في الأحكام أمام المحكمة الإدارية العليا موحدة في القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ ، وفي القانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ . ولكن المشرع خرج على هذا المسلك في سنة ١٩٦٩ ، إذ ميز بين الأحكام الصادرة من المحاكم التأديبية (ومعها المجالس التأديبية على التفصيل السابق) ومن محكمة القضاء الإداري ابتداء ، وبين الضحك التي توجه إلى الأحكام الصادرة من محكمة القضاء الإداري كجهة استئنافية ، وضيق من نطاق الضحك في هذه الأحكام الأخيرة ، بينما استبقى الوضع القديم بالنسبة للنوعين الأولين من الأحكام التأديبية . ولما كان الذي يعنينا في هذا المقام هو الضحك في الأحكام التأديبية ، فإننا نستبعد التعديل الذي طرأ سنة ١٩٦٩ لأنه لا دلالة له بالنسبة إلى هذا النوع من الأحكام كما ذكرنا .

٢ - نصت المادة ٢٣ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ (والتي تقابل الفقرة الأولى من المادة ١٥ (معدلة) من القانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩) (١) على هذه الأسباب حيث تقول : « يجوز الضحك أمام المحكمة الإدارية العليا في الأحكام الصادرة من محكمة القضاء الإداري أو من المحاكم التأديبية وذلك في الأحوال الآتية :

(١) تقابل المادة ١٥ من القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ حرفيا .

١ - إذا كان الحكم المطعون فيه مبنيا على مخالفة القانون أو خطأ في تطبيقه أو في تأويله .

٢ - إذا وقع بطلان في الحكم أو بطلان في الاجراءات أثر في الحكم .

٣ - إذا صدر الحكم على خلاف سابق حاز قوة الشيء المحكوم فيه سواء دفع بهذا الدفع أو لم يدفع » .

ومن ثم فيجب أن يستند الطاعن في طعنه الى واحد أو أكثر من هذه الأسباب . والمعبرة في ذلك « بالطلبات الختامية التي يتضمنها التقرير بالطنن ، لا بالأسباب الواردة في هذا التقرير » على أن « نقص الأسباب أو عدم بيانها بالنسبة الى شق من الحكم (المطعون فيه) ليس من شأنه أن يترتب عليه حتما بطلان الطعن ، إذ فضلا عن أن الحكم بالبطلان جوازى في هذه الحالة ، فانه من الجائز استكمال أسباب الطعن بابداء أسباب غير التي ذكرت في التقرير تدعيما لأوجه الطعن الواردة فيه . ولا وجه للقياس في هذا الشأن على الطعن بطريق النقض المدني إذ أن عدم جواز ابداء أسباب جديدة غير التي ذكرت في التقرير - الا ما كان متعلقا بالنظام العام - مرده في النقض المدني الى الفقرة الثانية من المادة ٤٢٩ من قانون المرافعات . وهذا الحظر لم يردده قانون مجلس الدولة » (ادارية عليا في ٩ ديسمبر سنة ١٩٦٧ ، س ١٣ ، ص ٢١٥) .

والملاحظ أن المحكمة الادارية العليا - كما سنرى بعد قليل - قد توسعت جدا في تفسير أسباب الطعن ، بل ولم تنقيد بها . وفيما يلي نعرض لقضائها في هذا الخصوص .

الفرع الأول

بناء الحكم على مخالفة القانون أو انخفا في تطبيقه أو تأويله

١ — التزمت المحكمة الادارية العليا موقفا شبيها بموقف مجلس الدولة الفرنسي — كمحكمة نقض — في هذا الخصوص ، فجعلت رقابتها من هذه الناحية مماثلة لرقابة محكمة القضاء الادارى على مشروعية القرارات الادارية في دعوى الالفاء ، وأعلنت غداة انشائها ، أن سلطتها في فحص مشروعية الأحكام الادارية : من نوع سلطة قضاء المحاكم الادارية في رقابتهم للقرارات الادارية ، فلا تقتصر سلطة المحكمة على الجانب القانوني ، كما هو الشأن بالنسبة لمحكمة النقض ، وانما تمتد الى الوقائع بالقدر الذى يستلزمه تطبيق القانون .

نجد هذا المعنى واضحا في أوائل أحكامها . ومنها حكمها الصادر في ٥ نوفمبر سنة ١٩٥٥ وقد سبقت الإشارة اليه . وهي ما تزال تردده في أحكامها الحديثة ، ومنها على سبيل المثال ، حكمها الصادر في ٢٣ يناير سنة ١٩٦٥ (س ١٠ ، ص ٤٢٩) حيث تؤكد : « أن الطعن أمام هذه المحكمة العليا ، يفتح الباب أمامها لترن الحكم أو القرار التأديبي المطعون فيه بميزان القانون ، وزنا مناطه استظهار ما اذا كانت قد قامت به حالة أو أكثر من الأحوال التى تعيبه ، والمنصوص عليها في المادة ١٥ من القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ (١) في شأن تنظيم مجلس الدولة ، فتلغيه ثم تنزل حكم القانون في المنازعة أم أنه لم تقم به أية حالة من تلك الأحوال وكان صائبا في قضائه أو قراره التأديبي فتبقى عليه وترفض الطعن . ومن المسلم كذلك أنه ليس لمحكمة القضاء الادارى أو للمحاكم الادارية أو التأديبية وما جرى

(١) والتي تعاليل حرفيا المادة ١٥ من القانون التالى قبل تعديله بمقتضى القانون رقم ٨٦ لسنة ١٩٦٩ .

مجراها من قرارات المجالس التأديبية — من حيث جواز الطعن فيها أمام هذه المحكمة — سلطة قطعية في فهم الواقع أو الموضوع تقتصر عنها سلطة هذه المحكمة . والقياس في هذا الشأن على نظام النقض المدني هو قياس مع الفارق : ذلك أن رقابة محكمة القضاء الإداري والمحاكم الإدارية على القرارات الإدارية هي رقابة قانونية تسلطها عليها لتتعرف مدى مشروعيتها من حيث مطابقتها أو عدم مطابقتها للقانون ، وهذا بدوره هو عين الموضوع الذي ستتناوله هذه المحكمة عند رقابتها القانونية لتلك الأحكام والقرارات . فالنشاطان وإن اختلفا في المرتبة إلا أنهما متماثلان في الطبيعة ، إذ مردهما في النهاية إلى مبدأ المشروعية : تلك تسلطه على القرارات الإدارية ، وهذه تسلطه على هذه القرارات ثم على الأحكام ... » .

ولكن المحكمة استطردت توضح حدود رقابتها للوقائع فقالت : « ان رقابة القضاء الإداري تجد حدها الطبيعي في التحقق مما إذا كانت النتيجة التي انتهى إليها القرار (أو الحكم) مستمدة من أصول موجودة أو غير موجودة ، وما إذا كانت هذه النتيجة مستخلصة استخلاصا سائغا من أصول تنتجها ماديا أو قانونيا أم لا ، إذ يتوقف على وجود هذه الأصول أو عدم وجودها ، وعلى سلامة استخلاص النتيجة التي انتهى إليها القرار (أو الحكم) في هذه الأصول أو فسادها ، وعلى صحة التكييف القانوني للوقائع بفرض وجودها ماديا أو عدم صحة هذا التكييف ، يتوقف على هذا كله قيام ركن السبب في القرار الإداري ومطابقته أو عدم مطابقته للقانون » .

ولقد سبق أن رأينا موقف المحكمة الإدارية العليا في تعقيبها على الأدلة التي تكون المحكمة ^(١) منها عقيدتها ، فهي لا تعقب عليها إلا إذا كانت الأدلة لا تستند إلى أصول تنتجها ماديا أو قانونيا . أو كما تقول في حكمها الصادر في ٢٧ أبريل سنة ١٩٦٣ (س ٨ ص ١٠٩١) من قضاء مستقر ومتواتر ، ان المحكمة التأديبية تترخص في تقدير

(١) أو المجلس التأديبي أو الرئيس الإداري بحسب الأحوال .

الدليل متى كان استخلاصها سليما من وقائع منتجة وتؤدي اليه ، ورقابة المحكمة الادارية العليا « . . . لا تعنى أن تستأنف النظر بالموازنة والترجيح بين الأدلة المقدمة اثباتا أو نفيا ، إذ أن ذلك من شأن المحكمة التأديبية وحدها ، وتتدخل هذه المحكمة أو رقابتها لا يكون الا اذا كان الدليل الذى اعتمدت عليه تلك المحكمة فى قضائها غير مستمد من أصول ثابتة فى الأوراق ، أو كان استخلاصها لهذا الدليل لا تنتج الواقعة المطروحة عليها . فهنا فقط يكون التدخل لتصحيح القانون ، لأن الحكم فى هذه الحالة يكون غير قائم على سببه » (١) .

واستنادا الى الأسس السابقة استباحت المحكمة الادارية العليا لنفسها أن تعقب على تقدير الأسباب التى استندت اليها الادارة فى احالة أحد الموظفين الى المعاش ، وأن تخالف محكمة القضاء الادارى فى تقديرها لتلك الأسباب ، وبالتالي قضت بالفاء حكمها (٢) . كما أنها فى حكمها الصادر فى ٥ نوفمبر سنة ١٩٥٥ (٣) قد عقدت أيضا على محكمة القضاء الادارى فى تقديرها للوقائع التى تعتبر مفسدة لرضاء الموظف الذى يقدم طلبا باحالته الى المعاش ثم يطعن فيه بناء على أنه كان مضطرا الى تقديمه تحت اكرام الادارة ، وخالفت المحكمة فى تقديرها وألغت حكمها . ففى هذين المثالين واضح أن حكم القانون يتعلق مباشرة بتقدير الوقائع .

(١) وبذات المعنى تقول المحكمة الادارية العليا حكمها الصادر فى ٢٢ يناير سنة ١٩٦٥ والذى سبقت الاشارة اليه : « لنن كان للقاضى الحرية التامة فى تقدير عمل الخير الذى ندبه فله أن يأخذ برأيه وله الا يأخذ به ، وله أن يأمر باجراءات أخرى من اجراءات الاثبات الا أن استخلاص قضائه لابد وان يكون استخلاصا سائفا بما مر به ومما يكون فى ملف الدعوى من مستندات ، وقرائن » .

(٢) القضية التى سبقت الاشارة اليها ، وتتعلق بان الادارة نسبت الى المهندس أنه تدخل فى عملية تقدير مقابل المقارنات التى تقرر نزاع ملكيتها لصلحة المالك .

(٣) القضية رقم ١٥٨ لسنة ١ قضائية .

وأخيرا فان المحكمة الادارية العليا في حكمها الصادر في ٢٣ مارس سنة ١٩٦٣ (س ٨ ص ٨٦٦) تعود فتؤكد أن «الطعن أمام المحكمة الادارية العليا يفتح الباب أمامها لتزج الحكم المطعون فيه بميزان القانون وزنا مناطه استظهار ما اذا كانت قد قامت به حالة أو أكثر من الأحوال التي تعيبه والمنصوص عليها في المادة ١٥ ٠٠٠ فاذا كانت محكمة القضاء الاداري قد أخطأت في فهم الواقع أو تحرى قصد المدعى وما يهدف اليه من دعواه ، فان من سلطة المحكمة العليا ، وقد طرح أمامها النزاع برمته ، أن تسلط رقابتها عليه ، وترد الأمر الى نصابه الصحيح » .

٢ - وفي مجال التأديب بالذات ، للمحكمة الادارية العليا أن تعقب على الحكم أو القرار المطعون فيه في كل مرة تخالف المحكمة التأديبية أو المجلس التأديبي قاعدة قانونية تحكم شرعية التأديب . ومن ذلك ألا يعاقب الموظف الا اذا ارتكب ذنباً ادالياً أو جريمة تأديبية على النحو السابق توضيحه ، وألا توقع عليه عقوبة الا من بين العقوبات المنصوص عليها ، وألا توقع تلك العقوبة الا سلطة تأديبية مختصة ، وبشرط أن يتاح للعامل فرصة الدفاع عن نفسه وفقا للإجراءات التأديبية المقررة . وقد سبق أن أوردنا كثيراً من أحكام المحكمة الادارية العليا في هذا الصدد ، ونكتفي بالاحالة اليها .

ومن هذا القبيل أيضاً أن يعاقب الموظف لارتكابه عدة أخطاء ، فاذا ثبتت براءته من بعضها ، فان المحكمة الادارية العليا تُلغى الحكم المطعون فيه وتوقع العقوبة المناسبة (١) .

(١) راجع على سبيل المثال حكمها الصادر في ١٢ ابريل سنة ١٩٦٥ (س ١٠ ص ٩٨٨) فقد عاقبت المحكمة التأديبية الموظف عن تهنتين ، في حين انه ثبت امام المحكمة الادارية العليا انه لم يرتكب الا مخالفة واحدة فقالت : « فاذا كانت المحكمة التأديبية بحكمها المطعون فيه قد ادانته عن هذه التهمة بأكملها ، وقضت بجازاته عنها بخمسة عشر ايام من راتبه ، فانها تكون قد جانبت الصواب ، ويتعين لذلك القضاء بإلغاء الحكم المطعون فيه ، والقضاء بالجزاء المناسب عما ثبت قبل الطاعن من هذه التهمة » .

٣ - ومن المبادئ التي قررتها في خصوص مخالفة الأحكام للقانون أو الخطأ في تطبيقه وتأويله بصفة عامة ما يلي :

(أ) حكما الصادر في ١٩/١/١٩٥٧ (س ٢ ص ٢٦٣) والذي يقضى بأن الحكم القائم على أسباب منتزعة من أصول تخالف الثابت بالأوراق ، يتعين الغاؤه لأنه « قد أخطأ في تأويل القانون وتطبيقه » (١) .

(ب) « متى ثبت أن منطوق الحكم لا يتفق في نتيجته مع الأسباب اذ قضى بتسوية حالة المدعى بالتطبيق للقواعد التي قررها قانون المعادلات الدراسية رقم ٢٧١ لسنة ١٩٥٣ ، مع أنه ذكر في الأسباب أنه لا يفيد من تلك القواعد ، فإن الأسباب في الحكم المذكور تكون قد تناقضت مع منطوقه ، ومن ثم يكون قد بنى على مخالفة القانون ويتعين القضاء بالغائه (ادارية عليا في ٢٢ نوفمبر سنة ١٩٥٧ س ٣ ص ٧٠) .

(ج) تنص المادة ١٥ من المرسوم الصادر في ١٤/٧/١٩٤٦ الخاص بتعريف الرسوم والاجراءات المتعلقة بها أمام محكمة القضاء الاداري ، والمادة ١٣ من القانون رقم ٩٠ الصادر في ١٩ يوليو سنة ١٩٤٤ بتنظيم الرسوم القضائية على أن « تستبعد المحكمة القضية

(١) صيغت أسباب الحكم كما يلي : « اذا كان الثابت ان الحكم المطعون فيه قد وصف استئناف الحكومة للحكم الصادر من المحكمة الادارية لوزارات المالية والتجارة والزراعة والتموين بأنه طعن في قرار صادر من اللجنة القضائية ، ونسب الى هذا القرار أنه استند الى قرارات مجلس الوزراء الصادر في ٨ أكتوبر سنة ١٩٥٠ وأول يوليو ١٩٥١ من ديسمبر سنة ١٩٥١ ، مع ان المحكمة لم تطبق سوى قانون المعادلات الدراسية رقم ٢٧١ لسنة ١٩٥٣ ، وانتهى من هذا القضاء بالغائه قرار اللجنة القضائية الذي افترض وجوده ، مجاوزا بذلك الواقع فيها ذهب اليه ، اذ أن الطعن انما انصب على حكم صادر من المحكمة الادارية لا على قرار من لجنة قضائية ، وهو حكم لم يشر قط الى اى قرارات مجلس الوزراء الذي ذكر الحكم الطعون فيه أنه استند اليها اذا كان الثابت هو ما تقدم ، فإن الحكم المطعون فيه يكون قد قام على أسباب منتزعة من أصول تخالف الثابت في الأوراق مما يوجب الغائه » .

من جدول الجلسة اذا لم تستوف الرسوم المستحقة عليها بعد قيدها » .
« فيكون الحكم المطعون فيه اذ قضى بعدم قبول الدعوى قد اخطأ في
تأويل القانون وتطبيقه ، ويتمين العاؤه والأمر باستبعاد القضية من
جدول الجلسة حتى يتم أداء الرسوم » (ادارية عليا في ٣ مايو سنة
١٩٥٨ س ٣ ص ١١٣٨) .

(د) قضى حكم محكمة القضاء الادارى بعدم اختصاص مجلس
الدولة « وباحاله الدعوى الى الهيئة العامة للمواد المدنية واستجاريه
بمحكمة النقض » ألغت المحكمة الادارية العليا الحكم في هذه
الخصوصية ، لان الدعوى رفعت بعد صدور القانون رقم ٥٦ لسنة ١٩٥٩
في شأن السلطة القضائية ، والذي جعل الاختصاص لتلك الهيئة ، فكان
على المدعى أن يتبته الى ذلك ، ويرفع دعواه ابتداء الى الجهة المختصة .
ولهذا كان من المتمعين الحكم بعدم الاختصاص وحده « اذ الاحالة
لوحدة الموضوع أو للارتباط بين دعوتين طبقا للأصول العامة ، لا تجوز
الا بين محكمتين من درجة واحدة تابعتين لجهة قضاء واحدة » اما احالة
الدعوى من جهة الى أخرى فلا يكون الا اذا صدر القانون الذي يعين
توزيع الاختصاص بعد رفع الدعوى . (ادارية عليا في ٢٦ أبريل سنة
١٩٦٠ س ٥ ص ٨٣٣) .

(هـ) حكم المحكمة الادارية العليا الصادر في ١٩٦٥/٤/٣
(أبو ثادى ، ص ١٠٣٥) حيث تعلن : « من حيث انه لما كانت
الأصول العامة في المرافعات توجب على القاضى أن يتقيد بمحدود
الطلبات المقدمة اليه ، وتأبى عليه أن يقضى في غير ما طلب منه الحكم
فيه . . لما كان ذلك فانه يكون واضحا أن الحكم المطعون فيه ، اذ اعتبر
أن الدعوى هي طعن بالالغاء في امتناع اللجنة عن الفصل في طلب
المدعى ادراج اسمه ، لا في رفض اللجنة الضمنى لهذا الطلب أو في
قرار عدم ادراج اسمه ، ان الحكم المطعون فيه قد وجه الدعوى وجهة
تغاير قصد المدعى منها ، وطلباته الواضحة فيها . ونأى بذلك عن
الصواب » .

وفي حكمها الصادر في ١٢ نوفمبر سنة ١٩٦٧ (س ١٣ ، ص ٦٣)

(م ٤٦ - قضاء التأديب)

تعيد تأكيد المبدأ بصورة أخرى حيث تقرر : « ان الأصول المسلمة في
فقہ المرافعات توجب على القاضي أن يتقيد بحدود الطلبات المقدمة اليه
من الخصوم ، وتأبى عليه أن يقضى في غير ما طلب اليه الحكم فيه .
واذ قضى الحكم المطعون فيه بما لم يطلبه المدعى ، يكون قد أقام
قضاءه على قاعدة قانونية خاطئة تجيز الطعن فيه أمام المحكمة الادارية
العليا تأسيسا على خطئه في تطبيق القاعدة المشار اليها » .

ومما يندرج تحت هذه القاعدة أن تحكم المحكمة للمدعى بالطلبين
'الأصلي والاحتياطي معا ! ' (حكم المحكمة العليا الصادر في ١٦ مايو
سنة ١٩٦٥ ، س ١٠ ، ص ١٣٩٠) .

(و) لا يجوز اتخاذ تفسير الحكم ذريعة لاصلاح خطأ أو استكمال
نقص وقع فيه أو على العموم لتعديله . واذا حدث ذلك كان الحكم
المفسر مخالفا للقانون . (المحكمة الادارية العليا في ٥ ديسمبر سنة
١٩٦٥ ، س ١١ ، ص ٩٩) .

٣ - قضاء الغلو : ان عيب مخالفة القانون في نطاق دعوى
الالغاء ، له معنى متميز عن عيب اساءة استعمال السلطة والانحراف بها
Le détournement de pouvoir (١) بمعنى أن قاضي الالغاء
يستطيع أن يلغى القرار الاداري اما لعيب مخالفة القانون أو لعيب
الانحراف ، وتستطيع المحكمة الادارية العليا أن تعقب على حكمه .
ولما كان ثمة أوجه للتشابه بين دعوى الالغاء ، وبين الطعن بالنقض أمام
مجلس الدولة الفرنسي ، فقد أثير تساؤل عما اذا كان مجلس الدولة
الفرنسي - كمحكمة للنقض - يستطيع أن يلغى الأحكام الادارية التي
يطعن فيها أمامه استنادا الى عيب الانحراف بالسلطة . وبعد تردد ،

(١) راجع شرحنا التفصيلي لكل من العيين في احد مؤلفينا « القضاء
الاداري » الكتاب الأول في قضاء الالغاء او مؤلفنا «نظرية الانحراف بالسلطة»
طبعة سنة ١٩٧٦ .

استقر قضاؤه على أنه لا يمكن الاستناد الى عيب الانحراف بالسلطة
توصلا الى الطعن بالنقض في حكم ادارى (١) .

“Le détournement de pouvoir n'était pas un moyen pouvant être invoqué devant le juge de cassation.”

ولقد سبق لنا مناقشة هذا القضاء والتعليق عليه في الكتاب اسانى
من هذا المطول (٢) .

فما هو موقف المحكمة الادارية العليا من هذه المشكلة ؟! هل يمكن
لها أن تلغى الحكم المطعون فيه ، لأن المحكمة قد تعسفت في استعمال
سلطتها أو انحرفت بها ؟!

ان الذى لا شك فيه لدينا ، أن المحكمة الادارية العليا قد طبقت
عيب الانحراف في مجال يعينه ، وهو الخاص بتعقيها على الأحكام
التأديبية (٣) ، وان كانت لم تستعمل تسمية « الانحراف »
أو « التعسف » صراحة ، بل استعاضت عنها بتسمية جديدة هي
« الغلو » . وفيما يلي الصيغة التقليدية لقضاء المحكمة في هذا
الشأن : « انه ولئن كانت للسلطة التأديبية ، ومن بينها المحاكم
التأديبية ، سلطة تقدير خطورة الذنب الادارى وما يناسبه من جزاء
بغير معقب عليها في ذلك ، الا أن مناط مشروعية هذه السلطة - شأنها
كشأن أية سلطة تقديرية أخرى - ألا يشوب استعمالها غلو . ومن
صور هذا الغلو عدم الملاءمة الظاهرة بين درجة خطورة الذنب الادارى
وبين نوع الجزاء ومقداره ، ففي هذه الصورة تتعارض نتائج عدم

(١) حكم المجلس الصادر في ٦ مارس سنة ١٩٥٣ في قضية
Abbé Giloteaux) مجموعة دالوز سنة ١٩٥٤ ص ١٤٨ ، وحكمه في
١٤ أكتوبر سنة ١٩٥٤ في قضية (Sté. financière de france)
مجلة القانون العام سنة ١٩٥٥ ، ص ٣٨٥ وتعليق ثالين .
(٢) مؤلفنا قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام .

(٣) وكذلك القرارات التأديبية الصادرة من مجالس التأديب على
النحو السابق توضيحه .

الملاءمة لنظامه مع الهدف انذى تعييه القانون من التأديب . والهدف
لدى توحاه القانون من التأديب هو بوجه عام تامين انتظام المرافق
العامة . ولا يتأتى هذا التامين اذا انطوى الجزاء على مفارقة
صارخة . فركوب متن الشطط فى القسوة يؤدى الى احجام عمال
المرافق العامة عن حمل المسؤولية خشية التعرض لهذه القسوة الممعة
فى الشدة . والاغراط المسرف فى الشفقة يؤدى الى استهانتهم بأداء
واجباتهم طمعا فى هذه انشفقة المعركة فى اللين . فكل من طرفى النقيض
لا يؤمن انتظام سير المرافق العامة ، وبالتالي يتعارض مع الهدف
انذى رعى اليه القانون من التأديب . وعلى هذا الأساس يعتبر
استعمال سلطة تقدير الجزاء فى هذه الصورة مشويا بالفلو ، فيخرج
انتقدير من نطاق المشروعية الى نطاق عدم المشروعية ، ومن ثم يخضع
لرقابة هذه المحكمة . ومعيار عدم المشروعية فى هذه الصورة ليس
معيارا شخصيا ، وانما هو معيار موضوعى ، قوامه أن درجة خطورة
الذنب الادارى لا تتناسب البتة مع نوع الجزاء ومقداره . وغنى عن
البيان أن تعيين الحد الفاصل بين نطاق المشروعية ونطاق عدم المشروعية
فى الصورة المذكورة مما يخضع أيضا لرقابة هذه المحكمة » . (قضاء
مطرد للمحكمة الادارية العليا ، منه أحكامها الصادرة فى ١١/١١/١٩٦١ و
١٩٦٢/١٢/٨ و ١٩٦٤/٦/١٥ و ١٩٦٥/٥/٢٢ ، أبو شادى ،
ص ٣٢١) .

ومن الصياغات الأخرى للمحكمة الادارية العليا قولها : « وأما من
حيث تقدير العقوبة على هذا الفعل ، فان الجزاء يجب أن يكون
متناسبا مع الجرم والا اتسم بعدم المشروعية . والقانون اذ تدرج
فى قائمة الجزاءات الخاصة بالهيئة ، فجعلها تتراوح ما بين خفض
المرتب والعزل من الوظيفة ، فانما يكون قد هدف من هذا التدرج فى
انزال العقاب الى وجوب الملاءمة بينه وبين الجرم الذى يثبت فى حق
الموظف . ولما كان العقاب الذى أنزلته المحكمة التأديبية بالمتهم هو
أقصى العقوبات المقررة فى باب الجزاءات عن السرقة دون أن تحتوى
الأوراق أو ملابس الدعوى ما يدعو الى هذه الشدة المتناهية ،

الأمر انذى يجعل المسارقة ظاهرة بين الجريمة والجزاء ، وبلنفساني مخالفة هذا الجزاء لروح القانون مما يتعين معه تعديله وإنزاله الى الحد الملائم مع الجرم الإداري الذي ثبت في حق المتهم » (قضاء مطرد ، منه حكمها الصادر في ١٨/١/١٩٦٣ وفي ٢٣/٦/١٩٦٣ : ١٦/١١/١٩٦٣ وفي ٣٠/١/١٩٦٥ ، أبو شادي ، ص ٣٢٤) .

ولكى نفهم حقيقة هذا القضاء ، نقول ان رقابة القضاء في نطاق سلطة التأديب تتناول جانبين : الجانب الأول ، وهو جانب السلطة المقيدة ، والمتمثل في ارتكاب الموظف لجريمة إدارية (أو ذنب إداري) مستوف لأركانها ، وأن توقع عليه عقوبة من بين العقوبات المحددة قانونا ، ومن سلطة مختصة بالتأديب ، وبعد أن تتاح للموظف كافة الضمانات المقررة قانونا للدفاع عن نفسه . فإذا لم يستوف أي شرط من الشروط السابقة ، كانت العقوبة باطلة ، لمخالفتها لأحكام القانون سواء وقعت العقوبة في صورة قرار إداري صادر من رئيس إداري ، أو في صورة حكم من محكمة تأديبية ، أو في شكل قرار من مجلس تأديبي . وهذا أمر لا خلاف عليه .

أما الجانب الآخر ، فيتصل بمدى ملاءمة (أو مناسبة) العقوبة الموقعة بالنظر الى الذنب (أو الجرم) الثابت في حق الموظف . وهنا يجمع الفقه والقضاء على أن هذا الأمر يندرج في نطاق السلطة التقديرية لسلطة التأديب ، بحيث لا يمكن محاسبتها على خطأ التقدير الا في نطاق « عيب الانحراف بالسلطة » أو « اساءة استعمال السلطة » أو « التعسف في استعمال السلطة » . وهي التسميات التي يستعملها القضاء والفقه كمتراذفات للدلالة على عيب « عدم المشروعية » الملازم للسلطة التقديرية (١) .

(١) راجع في التفاصيل أحد مؤلفينا : الانحراف بالسلطة ، طبعة سنة ١٩٧٦ أو الكتاب الأول من هذا المؤلف حيث شرحنا هذا الموضوع باستفاضة .

وواضح من أحكام المحكمة الادارية العليا في صياغاتها المختلفة ، أنها تحاسب المحكمة التأديبية (أو مجلس التأديب) عن « غلوه » أو إساءته في التقدير ، لاختياره عقوبة بالغة القسوة ، ولا تتناسب مع الذنب الثابت في حق الموظف • والتسمية الفنية لهذا الميعب ، هي التعسف أو الانحراف •

ولقد بدأت المحكمة الادارية هذا القضاء في خصوص توقيع عقوبة الفصل ، نظرا لخطورة هذه العقوبة ، لا سيما في مجتمع اشتراكي يعتبر دخل العمل فيه المصدر الأساسي للرزق ، ولأن العقوبة يمتد أثرها الى من يعولهم الموظف ، ومن ثم فإنها تفقد الطابع الشخصي الذي يتعين أن تتسم به العقوبة • وقد سبق لنا شرح هذه الاعتبارات • ولكن سرعان ما مدت المحكمة الادارية العليا نطاق قضائها الى سائر العقوبات الأخرى • ومن ذلك :

— حكمها الصادر في ٨ مايو سنة ١٩٦٥ (س ١٠ ، ص ١٣٣٩) : كانت العقوبة الموقعة هي عقوبة خفض الدرجة ، فاستبدلت بها المحكمة الادارية العليا عقوبة الوقف عن العمل بدون مرتب لمدة شهرين •

— حكمها الصادر في ١٥ مايو سنة ١٩٦٥ (س ١٠ : ص ١٣٦٣) حولت المحكمة عقوبة خفض الدرجة الى ثلاثة أشهر وقف عن العمل بدون مرتب •

— حكمها الصادر في ١٧ ديسمبر سنة ١٩٦٥ (س ١١ ، ص ١٨٧) : استبدلت المحكمة بعقوبة خفض الدرجة عقوبة الخصم من المرتب لمدة شهرين •

— حكمها الصادر في ٢٦ فبراير سنة ١٩٦٦ (س ١١ ص ٤٦٦) : وفيه خفضت عقوبة الخصم من المرتب لمدة عشرة أيام الى عقوبة الإنذار !!!

— حكمها الصادر في ١٨ نوفمبر سنة ١٩٦٧ (س ١٣ ، ص ٩٢) :
وفيه حولت عقوبة خصم ربع المعاش ، الى الحرمان من المعاش لمدة
ثلاثة أشهر (١) .

— حكمها الصادر في ٢٥ نوفمبر سنة ١٩٦٧ (س ١٣ ، ص ١١١) :
وفيه عدلت عقوبة خفض المرتب والمرتبة الى الخصم من المرتب لمدة
شهرين (٢) .

على أن المحكمة الادارية العليا قد رفضت تخفيض عقوبة الفصل
استنادا الى مسلكها في مجال الغلورغم قسوة العقوبة اذا احاط بالجريمة
المنسوبة الى الموظف ما يبررها . ومن ذلك على سبيل المثال :

— حكمها الصادر في ٥ يونية سنة ١٩٦٥ (س ١٠ ، ص ١٥٥٣) :
وفيه تقرر : « لا مقنع فيما ذهبت اليه الطاعة (٣) من أن جزاء الفصل
لا يتناسب مع ذنبها الادارى الذى وقعت فيه ، فالأصل أن تقدير
ملاءمة الجزاء هو من اطلاقات الادارة » وثابت أن ملف خدمة الطاعة
مفعم بالجزاءات التى تجاوز عددها ٣٨ جزاء من مختلف الأنواع
لمختلف الأسباب والمخالفات . فهي لم تطع أوامر رؤسائها مرات ومرات
على تعدد أولئك الرؤساء ، وهى تمتنع عن تنفيذ الأعمال التى تكلف
بها ، وتدخل فى صميم اختصاص عملها ، وهى لا تتفكك تشاسجر مع
زميلاتها ومع المرضى ، وطابعها على الدوام فى العمل الاستهتار به .. »

(١) والغريب فى الأمر أن المحكمة الادارية العليا ، وهى تجرى هذا
التخفيض ، بررت مسلكها بقولها انها قد أجرته « مراعية فى تقدير هذا
الجزاء أنه (الموظف) قد رد المبلغ الذى كان متقبلا لديه ! وأنه لم يترتب على
مسلكه الحاق أى ضرر بالخزانة العامة !! » .

(٢) كانت الجريمة التأديبية تقوم على أن كمسارى ومفتش بالسكة
الحديد زورا فى القسائم للحصول على المبالغ التى يدفعها الركاب . فوضعت
المحكمة الادارية العليا فى اعتبارها عند اجراء التخفيض حالة المبالغ التى حصل
عليها الاثنان نتيجة لهذا التزوير !!

(٣) وهى ممرضة باحدى المستشفيات فصلت لسوء سلوكها وتعيديها
على زملائها .

— حكمها الصادر في أول فبراير سنة ١٩٦٩ (س ١٤ ، ص ٣٢٨) :
وفيه رفضت أيضا أن تلغى الحكم الصادر بفصل رئيس قسم شئون
الأفراد واحدى الموظفين بالشركة لضبطهما مختلفين في شقة أحد
الغراب من أصدقاء الرئيس المشار اليه . وقالت المحكمة تبرر قضاءها :
« ان هذه المحكمة ترى أن الحكم التأديبي المطعون فيه ، اذ قضى
بمجازاة الطاعن والمخالفة الثانية بالفصل ، قد راعى ، وهو مقدر
لخطورة الذنب الادارى الذى وقع منهما ، أن الطاعن قد بلغ الذروة
في الانحراف المسلكي ، وأنه قد أساء الى سمعته والى سمعة الوظيفة
وكرامتها ، وكان يتعين عليه أن يتفادى الأفعال السائئة التى تسببه ،
فتمس تلقائيا الجهاز الادارى الذى ينتسب اليه . فالحكم المطعون فيه
كان دقيقا في ميزانه ، سديدا في تقديره ، دون افراط في الشفقة
ولا تفريط في حق الجهاز الادارى » .

ولقد اختلف الرأى حول مسلك المحكمة الادارية العليا السابق :
فالدكتور عبد الفتاح حسن في مؤلفه السابق (١) ، يصف الحكم الذى
أرست به المحكمة الادارية العليا قضاءها المشار اليه بقوله : « يدخل
حكم المحكمة العليا الذى بدأت به قضاءها الجديد في سلسلة الأحكام
الكمية لقضائنا الادارى ، بل هو في نظرنا لا يقل أهمية من الناحية
العملية عن الحكم الذى قررت به محكمة القضاء الادارى لأول مرة
رقابتها على دستورية القوانين ، لأن أعمال رقابة الدستور أمر — كما
لا يخفى — قليل الوقوع ، وإذا اضطر اليها القاضى واجهها بحذر
وحبطة شديدين ، خشية أن يصطدم بالسلطة التشريعية . أما رقابة
الجزاء ، فرقابة يومية يواجهها القاضى بها السلطة الادارية أو محكمة
أدنى منه درجة ، فلا تثريب عليه اذا هو مارسها دون تحفظ .. »

وقال الدكتور جودت اللط في رسالته السابقة (٢) : « ونحن نرى
أن المحكمة الادارية العليا بحكمها المشار اليه قد وضعت شعلة مضيئة
في طريق الحق والعدل ، وزينت بهذا الحكم صدر قضائنا الادارى !! » .

(١) ص ٢٨٢ .

(٢) ص ٤١٧ .

أما نحن فقد انتقدنا قضاء المحكمة الادارية العليا غداة صدوره ، وكان مما قلناه في هذا الخصوص في مؤلفنا « مبادئ القانون الادارى (الطبعة الثامنة ، سنة ١٩٦٦ ، ص ٧٩٨ — ٧٩٩) : ان كلمة الغلو التى تستعملها المحكمة الادارية العليا هى فى الحقيقة بديل عن كلمة التعسف أو الانحراف . » واذا كانت المحكمة الادارية انطيا لا تبيح لنفسها أن تعقب على الرئيس الادارى الفرد — اذا مارس اختصاصا تقديريا — الا فى حدود اساءة استعمال السلطة ، فكيف تبيح لنفسها هذا الحق فى تعقيبها على محكمة ؟! وهل يغير من الأمر شيئا أن تستعمل تسمية بدلا من تسمية ١٩ ؟ » .

ونريد أن نزيد الأمر ايضا فى هذا المجال : ان لمرأى يتردد بين دواعى الضمان ، ودواعى الفاعلية كما ذكرنا أكثر من مرة فى هذا المجال . ومن امتدح قضاء المحكمة الادارية العليا فى هذا الصدد ، انما نظر الى اعتبارات الضمان دون غيرها . ونحن نرى باستمرار أن التأديب يجب أن يضع فى اعتباره أولا فاعلية الادارة ، مع عدم اهدار مقتضيات الضمان .

بيد أن الأمر فى خصوص الحكم على قضاء المحكمة الادارية العليا يتجاوز الاعتبار الذى أشرنا اليه ، الى مقتضيات التفسير السليم لنصوص القانون . ان المحكمة الادارية العليا لا تملك التعقيب على حكم أو قرار تأديبى الا اذا كان مخالفا للقانون . فهل يعتبر الغلو — كما فسرتة المحكمة الادارية العليا — نوعا من مخالفة القانون ؟! ان المسلم به أننا لا نكون أمام عيب مخالفة القانون الا اذا كنا بصدد ممارسة اختصاص مقيد . والمسلم به بلا خلاف ، أن كلا من السلطة الادارية والمحكمة التأديبية تمارس اختصاصا تقديريا عند اختيار العقوبة المناسبة للجريمة الثابتة فى حق الموظف . والعيب الملازم لاستعمال السلطة التقديرية ، هو اساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها . فلا رقابة على ممارسة الاختصاص التقديرى الا اذا ثبت هذا العيب . ولقد أحس الدكتور عبد الفتاح حسن بالحرج وهو يدافع عن

قضاء المحكمة الادارية العليا السابق ، فهو يقول : « على أنه ليس من المسير تحديد وجه الغاء قرار الجزاء في حالة الغلو ، وهو لا يخرج فيما نرى عن أحد أمرين : فاما أن يبنى الالغاء على أساس مخالفة انقرر للقانون ، أو على أساس اساءة استعمال السلطة ، ويصعب في نظرنا الأخذ بهذا الاتجاه الشافئ رغم بعض عبارات حكم المحكمة الادارية العليا المؤرخ في ١٩٦١/١١/١١ إذ يتعذر نسبة عيب اساءة استعمال السلطة الى المحاكم التأديبية أو الى مجالس التأديب . ولذلك نرجح القول بأن الغلاء القرار في هذه الحالة يكون على أساس **مخالفة القانون في روحه ومعناه** ، باعتبار أن المشرع وقد نص على عدد من الجزاءات ، وليس على جزاء واحد ، انما قصد الى أن تختار السلطة التأديبية من بينها ما يناسب صدقا المخالفة المرتكبة » (١) . والواقع أن التبرير الذي حاول الدكتور عبد الفتاح حسن تقديمه يؤكد المعنى الذي أشرنا اليه تماما : فهو قد استبعد صراحة عيب اساءة استعمال السلطة (الانحراف) وأراد أن يستعاض عنه بعيب « مخالفة روح القانون » والغريب في الأمر ، وهو ما لا يخفى عليه قطعا ، أن عيب « مخالفة روح القانون » ليس الا احدى تسميات عيب اساءة استعمال السلطة والانحراف بها ، وكانت محكمة النقض لا تستعمل الا هذا الاصطلاح للدلالة على عيب اساءة استعمال السلطة قبل انشاء القضاء الاداري (٢) .

ان من يريد الضمان للعاملين لا يملك الا أن يؤيد قضاء المحكمة الادارية العليا ، ففيه ما قد يحول دون شطط بعض السلطات التأديبية ، وافراطها في القسوة . ولكن نقدنا ينصب على ناحيتين : هل من المناسب أن يعقب القضاء على ملامة عقوبة رأيت الادارة توقيعها على أحد الموظفين لخطأ ثبت قبله ؟! واذا كان ذلك مناسبا فهل تسمح به النصوص ؟!

(١) مؤلفه السابق ص ٢٨٢ — ٢٨٣ .

(٢) راجع في التفاصيل مؤلفنا « نظرية الانحراف بالسلطة » طبعة سنة ١٩٧٦ .

أما عن الناحية الأولى : فاننا كنا — ملزنا — نرى أن هذا الأمر من الملاءمات التي يجب أن تترك للإدارة ، فهي وحدها الأقدر على وزن خطورة الجرائم المنسوبة للعاملين . وما قد يبدو للقضاء هينا ، قد تراه الإدارة لسبب أو لآخر خطيرا لأنه يمثل ظاهرة معينة . فالفش والكمسارى اللذان اشتركا في تزوير قسائم المخالفات ليحصلا لنفسيهما على حصيلة ما يجمعانه ، اختلف التقدير بشأنه بين جهة التأديب ، وجهة القضاء ، بالنظر الى تفاهة المبلغ الذي حصل عليه . وهذا الاعتبار الذي وضعته المحكمة الادارية العليا في اعتبارها خطير في نظرنا ، لأنه لا ينظر الى المخالفة في ذاتها ، بل الى آثارها . في حين أن العقوبة لا توجه الى المخطئ وحده ، بل الى غيره من الموظفين الذين قد يسيرون على خطاه . وكذلك الشأن بالنسبة الى الموظف الذي اختلس مبالغ وردها كلها أو بعضها بعد اكتشاف الجريمة ، فقد جعلت المحكمة الادارية العليا من هذا الرد ظرفا مخففا ، واستندت اليه لتخفيض العقوبة . وهذا أمر بالغ الخطر ، لأن من شأنه أن يشجع الموظفين على الاختلاس ، على أن يردوا المبالغ المختلسة — كلها أو بعضها — اذا اكتشف أمرهم . والغريب في الأمر أن المحكمة الادارية العليا لا تعقب على الرؤساء اذا مارسوا اختصاصا تقديريا الا في حدود التعسف أو الانحراف . ولكنها تعقب على المحاكم التأديبية ومجالس التأديب وهي تترخص في استعمال سلطتها التقديرية .

ومن الناحية الثانية : فاننا نرى أن الغلو يندرج في معنى التعسف والانحراف . ومن ثم فانه لا يدخل تحت مخالفة القانون التي تخول المحكمة الادارية العليا التعقيب على الأحكام الادارية اذا ما كانت مشوبة به . ولكن المحكمة الادارية العليا لم تنقيد بالأسباب التي وردت بالنص ، وجعلت من نفسها محكمة استئناف . فهي في الحقيقة تحاكم الموظف من جديد . ولو وقفت عند مخالفة القانون ، لكانت كمحكمة النقض الجنائية ، التي لا تملك أن تعيد النظر في العقوبة التي توقعها المحكمة الجنائية ، مهما كانت غير ملائمة أو شابها غلو ، مادامت من بين العقوبات التي يجوز توقيعها على المتهم بالنسبة الى الجريمة الثابتة قبله .

وأخيرا فإن قضاء المحكمة الادارية العليا لن يؤدي دوره — بغض النظر عن سلامة الأساس القانوني الذي يستند اليه — الا اذا عمل في الاتجاهين اللذين أشارت اليهما المحكمة في بعض أحكامها : وهما المبالغة في القسوة ، والمبالغة في الشفقة واللين . وما رأيناه من قضاء المحكمة الادارية العليا حتى الآن معظمه مقصور على الناحية الأولى . وذلك مفهوم . لأنه اذا صدرت ضد الموظف عقوبة قاسية فان له مصلحة في الطعن فيها ، ولن تطعن الادارة بطبيعة الحال . ومن حق الموظف أن يطعن في أى حكم أو قرار يصدر ضده مهما كانت العقوبة الموقعة ، فذلك لا يتعلق — كما رأينا — على موافقة رئيس هيئة مفوضى الدولة .

وكان رأينا وما يزال أنه من المنطقي أن تطعن جهة الادارة في الأحكام الصادرة ضد العاملين والتي تتضمن عقوبات لا تتناسب مع جسامة الجريمة الثابتة قبل الموظف . ولكن المادة ١٢٢ من اللائحة الداخلية للنياية الادارية والمحاكم التأديبية تنص على أنه « يعرض رئيس نيابة الدعوى التأديبية على الوكيل العام المختص مذكرة عن كل قضية يصدر فيها حكم بالبراءة يبين بها تاريخ الحكم وأسانيد الاتهام وأسباب البراءة ، وما اذا كان يرى وجهها للطعن في الحكم طبقا للمادة ٣٣ من قانون النياية الادارية . وعلى الوكيل العام أن يعرض على مدير النياية كل حكم يرى الطعن فيه . فاذا وافق على الطعن ، اتخذت اجراءاته » . وواضح من هذه المادة أن النياية الادارية ، وفقا للاحتتها الداخلية ، لا تطعن الا في بعض الأحكام الصادرة بالبراءة ! وليس من بينها الأحكام التي تتضمن عقوبات تافهة ، لا تتناسب مع جسامة الجريمة الثابتة قبل الموظف ، وهو أمر لا يستقيم مع « فقه الغلو » الذي أرست المحكمة الادارية العليا أسسه ، وان كان يتفق مع فكرة أن اختيار العقوبة يندرج في مجال السلطة التقديرية التي تمارسها السلطة التأديبية المختصة بلا معقب عليها الا في حدود عيب التعسف ، وهو الأمر الذي كان مستقرا قبل صدور حكم التحول المشار اليه من المحكمة الادارية العليا .

ولكن اذا حدث طعن استنادا الى المغالاة في الشفقة ، وعدم التناسب بين العقوبة الموقعة ، وبين الفعل الثابت قبل الموظف ، فان الطعن يكون مقبولا . ولعل أول حكم صادفناه ، من هذا القبيل ، هو حكم المحكمة الادارية العليا الصادر في ٢٢ مايو سنة ١٩٦٥ (س ١٠ ، ص ١٤٢٣) فقد ضبط أحد الأزواج زوجته الموظفة ومعهما زميلها الموظف في منزله في وقت متأخر من الليل ، ولم يستطع أن يدخل الى منزله الا بعد أن كسر الباب ، لأنه كان موصدا من الداخل . وقد نقل الموظف وأنزوجة الى قسم البوليس ليللا وقدما الى محكمة تأديبية أصدرت حكمها عليهما بالوقف عن العمل بدون مرتب لمدة شهرين . وقد طنعت هيئة المفوضين في هذا الحكم على أساس عدم التناسب بين العقوبة الموقعة ، وبين الجريمة الثابتة قبل كل منهما . ولكن المحكمة الادارية العليا لم تلغ الحكم ، وأقرت العقوبة ، واضعة في اعتبارها ذات الظرف المخفف الذي حدا بالمحكمة التأديبية الى توقيع العقوبة المخففة ، من أن الموظفين المخطئين قد عانوا الكثير عند القبض عليهما ليلا ، واقتيادهما الى القسم ، مما عرضهما للفضيحة !! (١) .

وهكذا كانت معظم تطبيقات قضاء « الغلو » مقصورة على التشدد في توقيع العقوبة . وكان رأينا باستمرار أن منطق هذا القضاء ينسحب الى « الغلو » في الرأفة والشفقة ، وهو ما أخذت به المحكمة الادارية العليا في بعض أحكامها الحديثة ، فهي في حكمها الصادر في

(١) ولعل القارئ أدرك فوراً التناقض بين حائتين ، كالت لوما المحكمة الادارية العليا بكليين مختلفين : ونفى بهما قضية رئيس شئون الأفراد الذي اصطحب إحدى الموظفات الى شقة أحد أصدقائه الزاب ، وهناك ضبط ، واقتيد الى القسم ، وعوقب هو وزميلته بالفصل ، ورات المحكمة الادارية العليا أن العقوبة مناسبة كما سبق . وفي حالتنا اصطحبت الموظفة رجلا الى منزل الزوجية ليلا ، واوصدت الباب من الداخل لتحول بين زوجها وبين الدخول ، وقد تم ضبطهما واقتيادهما الى القسم : ثم يعاقبان بالوقف عن العمل بدون مرتب لمدة شهرين !! وترى المحكمة الادارية العليا أن العقوبة مناسبة ! ولنا ندرى كيف أهملت كل من المحكمة التأديبية والمحكمة الادارية العليا اثر هذه الواقعة على العمل الذي يؤديه هذان الموظفان !!

١٩ يناير سنة ١٩٧٤ (س ١٩ ، ص ٩٥) تقرر : « جرى قضاء هذه المحكمة على أن انعدام التناسب الظاهر بين الذنب الإداري ، والجزاء الموقع عنه ، يخرج الجزاء من نطاق المشروعية مما يجعله مخالفاً للقانون ، متعين الانقضاء » . وبعد أن أعلنت المحكمة هذا المبدأ ، رأت أن مجازاة العامل بخصم شهر من مرتبه لقاء استيلائه على أموال الشركة التي يعمل بها ، لا يتناسب البتة مع جسامة الجريمة الثابتة في حقه بقونها : « فلا جدال في أن جرائم الاختلاس من الجرائم المخلة بالشرف والأمانة ، وانتهى تفقد العامل الذي يرتكبها سمعته ، والثقة فيه ، وتؤدي - عند الحكم فيها جنائياً - إلى فصله بقوة القانون . ولا يمكن أن يؤدي قيام السيد . . برد المبالغ التي اختلسها ، وبالتالي قيام النيابة العامة باحالة الموضوع إلى الجهة الإدارية لمجازاته عما ثبت في حقه تأديبياً ، إلى تغيير طبيعة الذنب الذي ارتكبه . فإذا ما أضيف إلى ما تقدم أن للمذكور سجلاً حافلاً بالجزاءات على نحو ما هو ثابت بالأوراق ، فإن الجزاء الحق لمثله هو الفصل من الخدمة » (١) .

هذا ولقد وجدنا حكماً واحداً على الأقل للمحكمة الإدارية العليا خرجت فيه على قضاء الغلو الذي شرحناه فيما سبق وهو حكمها الصادر في ١٧ ديسمبر سنة ١٩٧٧ وذلك في الطعن رقم ٣٨٦ لسنة ١٩ القضائية (٢) . وتتخلص وقائع النزاع في أن الإدارة فصلت أحد العاملين لأنه اختلس كميات كبيرة من السولار ، وثبتت التهمة قبله .

(١) لمل أول حكم للمحكمة الإدارية العليا في هذا الصدد هو حكما الصادر في ١١/٣/١٩٧٢ (الطعن رقم ٨١١ لسنة ١٣ قضائية) حيث قضت بعدم ملامة الجزاء الموقع على صراف أحد البنوك من المحكمة التأديبية بخفض راتبه فقط ، رغم ارتكابه الأفعال التي ثبتت في حقه ، والتي أدت إلى أحداث فوضى بفرع البنك ، ولهذا فإن المحكمة الإدارية العليا عدلت الجزاء من خفض الراتب إلى عقوبة الفصل من الخدمة .

(٢) المقدم من إدارة قضايا الحكومة في الحكم الصادر من المحكمة التأديبية بالإسكندرية في الدعوى رقم ١٦١ لسنة ١٤ القضائية بجلسته ١٩٧٢/١/٢ المرفوعة من السيد/متر محمد عبد الهادي ، ضد المؤسسة المصرية العامة لاستزراع وتنقية الأراضي المستصلحة .

الا أن المحكمة التأديبية قضت في ٢٠ يناير سنة ١٩٧٢ ، بإلغاء جزاء الفصل ، بالرغم من أنها أثبتت في الحكم « أن الأوراق تدل على ثبوت المخالفة المسندة الى المتهم ثبوتا قاطعا ، بأدلة كافية ، لا ينال منها ما أبداه من دفاع في التحقيقات » . ولكن المحكمة أضافت الى ذلك « ان المؤسسة ساهمت في تحقيق النتائج التي أسفر عنها التحقيق بإسنادها امانة المخزن الرئيسى للوقود بالقطاع الى عامل من الفئة العاشرة ، لا يرقى الى مستوى المسؤولية عن الأموال الطائلة .. » وانتهت الى أن « ما ثبت في حق المدعى لا يستوجب مجازاته بالفصل ، وهو أشد العقوبات ، ومن ثم يكون قرار فصله مشوبا بعدم المشروعية للفتاوت الصارخ بين المخالفة وبين الجزاء الموقع عنها ، مما يتعين معه النفاؤه ، وللمؤسسة أن توقع عليه الجزاء المناسب » .

وقد طعنت الادارة في هذا الحكم ، استنادا الى أن المحكمة التأديبية لا تملك التدخل في تقدير ملائمة الجزاء الذى توقعه الجهة الادارية . « وليس لها الا أن تتحقق من ثبوت المخالفة التى صدر عنها الجزاء ، وقد أكد الحكم ثبوتها » وقد أقرت المحكمة الادارية العليا هذا الطعن ، وبعدد أن أثبتت في الحكم صحة الوقائع المنسوبة الى العامل ، وأنها تكون الجريمة التأديبية ، قالت : « ومن حيث انه لما كانت المخالفات الثابتة قبل المدعى تدل على اخلاعه الجسيم بواجبات وظيفته ، وخروجه على مقتضى الأمانة والشرف ، فانه يحق لجهة عمله أن توقع عليه الجزاء التأديبى الذى يناسب جسامة المخالفة التى ثبتت في حقه . ومن ثم يكون القرار بفصل المدعى من الخدمة قد قام على سببه ، وجاء مطابقا للقانون ، مبرءا من عيب عدم المشروعية أو اساءة استعمال السلطة .

» ومن حيث ان رقابة القضاء لمشروعية الجزاء التأديبى رقابة قانونية ، تحددها تحقق المحكمة من قيام السبب المبرر بثبوت ارتكاب العامل المخالفة التى جوزى عنها ، فلا تمتد هذه الرقابة الى ملائمة الجزاء ، لأن الجهة التى تملك توقيعها تترخص في تقدير مدى جسامة الذنب وما يناسبه من جزاء ، مادام في حدود النصاب

انقرر قانونا . ولما كان ذلك ، وكان الحكم المطعون فيه — على الرغم من تقريره بثبوت ارتكاب المدعى المخالفات المسندة اليه — قد أخطأ في تطبيق انقانون وتاويله ، بأن تصدى لبحث ملاممة جزاء الفصل اثنوع على المدعى : للمخالفات الثابتة في حقه ، ولذلك يتعين الحكم بالغائه ، وبرفض الدعوى » . ولقد تفاطنا خيرا بهذا الحكم في الطبعة السابقة من هذا المؤلف (ص ٧٠١ وما بعدها) ولكن المحكمة الادارية العليا لم تلبث أن أكدت قضاءها السابق ، ومن ذلك على سبيل المثال حكمها الصادر في ١٧ فبراير سنة ١٩٧٩ (وفيه غلو بالتشديد خففته المحكمة) وحكمها الصادر في ٣١ مايو سنة ١٩٨٠ ، وفيه ألغت المحكمة الحكم الصادر بالبراءة ، ووقعت العقوبة التأديبية المناسبة (غلو بالتخفيف) .

وغنى عن البيان ، أنه اذا طعن المحكوم ضده بمفرده ، ولم تطعن جهة الادارة ، فانه لا يضار بطعنه . وبهذا المعنى تقول المحكمة الادارية العليا في حكمها الصادر في ٥ نوفمبر سنة ١٩٦٦ (س ١٢ ، ص ٢٢) « ان الطعن من الخصوم ذوى الشأن الذين انما يطعنون لصالحهم وحدهم ، يحكمه اصل مقرر بالنسبة للطعن في الأحكام ، وهو ألا يضار الطاعن بطعنه » . وبناء على هذا المبدأ ، قررت المحكمة الادارية العليا أنه « لا محل لاعادة النظر في الشق الذي برأت المحكمة التأديبية الطاعن منه للشك ، اذ أن الطعن مقدم بناء على طلبه ولا يسوغ أن يضار بفعله » (حكمها في ٣ نوفمبر سنة ١٩٦٢ س ٨ ص ١٥) .

٤ — واذا كان المشرع قد جعل من مخالفة الحكم المطعون فيه للقانون سببا يفول المحكمة الادارية العليا حق الغائه ، وكان من حق المحكمة الادارية العليا أن تفصل بنفسها في شرعية أو عدم شرعية القواعد التي يطبقها القاضي الاداري ، فان ثمة تحفظا يجب ابداءه بعد انشاء المحكمة العليا بمقتضى القانون رقم ٨١ لسنة ١٩٦٩ ، ونصه في المادة الرابعة منه على أن تختص المحكمة المشار اليها بالفصل « دون غيرها في دستورية القوانين اذا ما دفع بعدم دستورية قانون أمام احدى المحاكم ... » وكذلك « بتفسير النصوص القانونية التي تستدعى ذلك بسبب طبيعتها أو أهميتها ضمانا لوحدة التطبيق القضائي ،

وذلك بناء على طلب وزير العدل . ويكون قرارها الصادر بالتفسير
ملزماً » .

وقد أعاد القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٩ (قانون المحكمة الدستورية العليا) النص على ذات الحكم في المادة ٢٥ منه ، والتي تنص بأن « تختص المحكمة الدستورية العليا دون غيرها بما يأتي : أولاً الرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح » وفي المادة ٢٦ والتي تقول : « : تتولى المحكمة الدستورية العليا تفسير نصوص القوانين الصادرة من السلطة التشريعية ، والقرارات بقوانين الصادرة من رئيس الجمهورية وفقاً لأحكام الدستور وذلك إذا أثارت خلافاً في التطبيق ، وكان لها من الأهمية ما يقتضي توحيد تفسيرها » .

فالقضاء الإداري — وعلى رأسه المحكمة الإدارية العليا — كان مستقراً قيل صدور القانون المشار اليه ، على أعمال حقه في رقابة دستورية القوانين والقرارات على أساس أن الدستور هو القانون الأسمى في الدولة . ولقد رأينا أمثلة لذلك ، لا سيما ما تعلق بشريعة لائحة العاملين بالقطاع العام . وبصدور القانون رقم ٨١ لسنة ١٩٦٩ أصبح الحكم على دستورية القوانين مقصوراً على المحكمة العليا (الدستورية) . كما أن التفسير الذي تنص به لقانون من القوانين — بناء على طلب وزير العدل — يصبح ملزماً لجميع الجهات بما فيها القضاء ، ومن ثم فإن المحكمة الإدارية العليا — شأنها شأن سائر جهات القضاء — ملزمة بأن تحيل الى المحكمة الدستورية العليا في خصوص الفصل في دستورية القوانين ، اذا ما أثير الدفع أمامها . أما في خصوص تفسير القوانين ، فإن لها أن تفسرها اذا رأت وجهاً لذلك ، على أن تلتزم بالتفسير الذي تصدره المحكمة الدستورية العليا بناء على طلب وزير العدل ، ولو خالف تفسيراً سابقاً لها .

ولقد أعملت المحكمة الإدارية العليا هذه المبادئ في حكمها الصادر في ١٠ يناير سنة ١٩٧٠ (س ١٥ ، ص ١١٩) فقد أثير أمامها

مرة أخرى موضوع مخالفة لائحة العاملين في القطاع العام للدستور (وهو الأمر الذي سبق لها أن فصلت فيه بأكثر من حكم) فقررت « ومن حيث أن قانون المحكمة العليا الصادر به القانون رقم ٨١ لسنة ١٩٦٩ قد خص في المادة الرابعة منه المحكمة العليا دون غيرها بالفصل في دستورية القوانين إذا ما دفع بعدم دستورية قانون أمام إحدى المحاكم ، وفي هذه الحالة تحدد المحكمة التي أثير أمامها الدفع ميعادا للخصوم لرفع الدعوى بذلك أمام المحكمة العليا ، وتوقف الفصل في الدعوى الأصلية حتى تفصل المحكمة العليا في الدفع . ولما كان الطلب الأصلي الذي أثارته الشركة الطاعنة بعدم اختصاص القضاء التأديبي بنظر الطعن في القرار الصادر بفصل المدعى ، يتمخض وفقا لمضمونه وأسانيده ، عن دفع بعدم دستورية المادة السابعة من القانون رقم ٣٣ لسنة ١٩٦٦ ، وذلك فيما لو صح أنها تنطوي على تفويض تشريعي للسيد رئيس الجمهورية في إصدار قرارات لها قوة القانون تمس اختصاص القضاء . ولما كان الأمر كذلك ، وكان الفصل في دستورية القوانين قد أصبح من اختصاص المحكمة العليا دون غيرها ، فانه من ثم يتعين وقف الفصل في الطعن المائل حتى تفصل المحكمة العليا في هذا الدفع ، وحددت للشركة الطاعنة ثلاثة أشهر لرفع الدعوى بذلك أمام المحكمة العليا » (١) .

الفرع الثاني

بطلان الحكم أو بطلان في الاجراءات يؤثر في الحكم

١ — والى أن يصدر قانون الاجراءات الادارية ، فان المرجع في ذلك الى قانون المرافعات المدنية والتجارية ، بالاضافة الى ما ورد في قانون مجلس الدولة ، ومع استبعاد ما لا يتفق وطبيعة القضاء الادارى من أحكام لا سيما في مجال دعوى الالغاء .

(١) راجع تطبيقات حديثة لهذا السبب في مؤلفنا قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام ، طبعة ١٩٨٦ ، ص ٦٤٢ وما بعدها .

٢ - ومن قضاء المحكمة الادارية العليا في هذا الخصوص :

(أ) أن هيئة المفوضين هي الامينة على الدعوى ، ولذلك « ... لابد من حضور من يمثلها بالجلسة والا وقع بطلان في الحكم . وأنه اذا قام بالمفوض سبب من أسباب عدم الصلاحية أو الرد المنصوص عليها في المادتين ٣١٣ و ٣١٥ من قانون المرافعات ، كان غير صالح في الحالة الأولى ، ممنوعا من مباشرة مهمته في الدعوى في الحالة الثانية ، وجاز رده اذا لم يتتبع عنها في الحالة الثانية^(١) » ومخالفة ذلك يؤدي الى بطلان في الاجراءات يبطل الحكم . كما أنه « يعتبر باطلا الحكم الذي يصدر من المحكمة الادارية دون تمثيل هيئة المفوضين في الجلسة العلنية » (ادارية عليا في ١٧ ديسمبر سنة ١٩٥٥ ، س ١ ص ٣١٢) . ولما كانت هيئة مفوضي الدولة تعتبر أمينة على المنازعة الادارية ، وعاملا أساسيا في تحضيرها ، وتهيئتها للمرافعة ، وفي ابداء الرأي المحايد فيها ، فان قيام المحكمة بالفصل في موضوع الدعوى قبل أن تقوم هيئة مفوضي الدولة بتهيئته للمرافعة ، وتقديم تقريرها فيه « فان الحكم يكون قد شاب بطلان جوهري ، ويتعين لذلك القضاء بالفدائه ... » (ادارية عليا في ١/٢/١٩٧٥ مجموعة المبادئ ، ص ١١٣٢ وقد أعادت المحكمة تأكيد ذات المبدأ في حكمها الصادر في ٢٦/١/١٩٨٠ ، ذات المجموعة ، ص ١١٣٣) .

(ب) كما أن اشتراك أحد المستشارين في اصدار الحكم دون أن يسمع المرافعة يؤدي الى بطلانه : « ومن حيث انه يخلص مما تقدم أن السيد المستشار ... اشترك في اصدار الحكم وهو لم يسمع المرافعة

(١) وعلى العكس من ذلك ، اذا قام بكتاب الجلسة سبب من الأسباب التي لو وجدت بالقاضي لأنت الى عدم صلاحيته أو الى رده ، لا يؤدي الى بطلان الحكم ، لأن كتاب الجلسة تقتصر مهمته « على المعاونة في العمل الكتابي ، وبهذه المثابة لا يتمتع عليه قانونا الحضور ككتاب جلسة ، كما لا يجوز رده اذا كانت له مصلحة شخصية في الدعوى ... ومن ثم لا يبطل الحكم لو قام بكتاب الجلسة مثل هذا السبب ، وان كان من المندوب اليه استبدال غيره به دفعا لكل مظنة بخصوص العمل الكتابي » (ادارية عليا في ١٢/٧/١٩٥٧ ، ص ٢ من ٢٢١) .

في الدعوى ، فمن ثم طبقا للمبادئ العامة للإجراءات القضائية يقع الحكم باطلا ، ويتعين لذلك القضاء ببطلانه » (٢٧/١٢/١٩٦٤ ، ص ١٠ ، ص ٢٧٨) •

(ج) وصدر الحكم من أربعة قضاة بدلا من ثلاثة يفضى الى بطلانه : « من حيث انه قد تبين للمحكمة أن الحكم المطعون فيه غُدر صدر من أربعة قضاة ... وأن هؤلاء القضاة الأربعة هم من سمعوا المرافعة في الدعوى ... وأنهم جميعا قد وقعوا على المسودة وعلى المنطوق ، وإذا كان قانون مجلس الدولة رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ قد قضى في الفقرة الأخيرة من المادة الخامسة منه على أن تصدر الأحكام من المحاكم الادارية من دائرة ثلاثية ، أى أنه عين كيفية تشكيل المحكمة الادارية على وجه التحديد • وعليه فإن حضور عضو زيادة على العدد الذى عينه القانون على الوجه سالف الذكر : وسماعه المرافعة واشترائه في اصدار الحكم ، من شأنه أن يبطل الحكم ، وذلك طبقا للمبادئ العامة في الاجراءات القضائية ، لهذا في ذلك من اعتداء على حقوق الدفاع ، اذ قد يكون لهذا العضو الرابع أثر في اتجاه الرأى في مصير الدعوى ، فضلا عما فيه من تجهيل بأعضاء المحكمة الذين أصدروا الحكم • وبإعلان في هذه الحالة متعلق بالنظام العام تقضى به المحكمة من تلقاء نفسها • ومن ثم ترى المحكمة لزاما عليها أن تقضى ببطلان ذلك الحكم المطعون فيه » (١٥/١١/١٩٦٤ ص ١٠ ، ص ٤٤ ، وبمنفس المعنى حكمها الصادر في ٣ يناير سنة ١٩٦٥ ، ص ١٠ ص ٣٣٤) •

(د) واشترك أحد مستشارى محكمة القضاء الادارى في نظر الدعوى مع سبق افتائه في موضوعها عندما كان مستشارا بقسم الرأى، يؤدى الى بطلان الحكم : « ان المادة ٣١٣ من قانون المرافعات الواجبة التطبيق بمقتضى المادة ٧٤ من قانون مجلس الدولة رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ تنص على أنه « يكون القاضي غير صالح لنظر الدعوى ، ممنوعا من سماعها ولو لم يردده أحد الخصوم ، في الأحوال الآتية : ... خامسا : اذا كان قد أفتى أو ترفع عن أحد الخصوم في الدعوى أو كتب فيها ولو كان ذلك قبل اشتغاله بالقضاء ... » كما تنص المادة

٣١٤ على ما يأتي : « عمل القاضى أو قضاؤه فى الأحوال المتقدمة الذكر ولو باتفاق الخصوم يقع باطلا » وإذا كان الأمر كذلك ، فإن اشتراك أحد مستشارى محكمة القضاء الادارى فى نظر الدعوى التى صدر فيها الحكم المطعون فيه ، بالرغم من سبق افتائه فى هذا الشأن وقت أن كان مستشارا فى القسم الاستشارى للفتوى والتشريع ، لما يصبح معه الحكم باطلا » . (١٥ / ١٠ / ١٩٦٠ أبو شادى ، ص ١٩٦٤) .

(هـ) وتوقيع مسودة الحكم المشتملة على منطوقه من عضوين فى دائرة ثلاثية يترتب عليه بطلان الحكم : « والبطلان فى هذه الحالة بطلان لا يقبل التصحيح لانطوائه على اهدار ل ضمانات جوهرية لذى الشأن من المتقاضين اذ توقيع الحكم هو الدليل الوحيد على صدوره من القضاة الذين سمعوا المرافعة وتداولوا فيه ، والذين من حق المتقاضى أن يعرفهم . وبهذه المثابة يكون البطلان أمر متعلقا بالنظام العام ٠٠ » (ادارية عليا فى ٦ نوفمبر سنة ١٩٦٦ ، س ١٢ ، ص ٧٩) .

(و) ويبطل الحكم الذى يبنى على تقرير خبير لم يؤد اليمين : « ومن حيث ان الخبرة (L'expertise) هى طريق من طرق التحقيق يتخذ فى الدور الابتدائى كما يتخذ فى الدور النهائى منه ٠٠٠ ومن المسلم أيضا أن الخبير يجب أن يحلف يمينا أمام المحكمة على أداء مأموريته بالذمة قبل أن يباشرها اذا لم يكن سبق له حلف اليمين لتقريره أمام المحاكم وفقا لأحكام الرسوم بقانون رقم ٩٦ لسنة ١٩٥٢ بتنظيم الخبرة أمام جهات القضاء . ويترتب على اغفال حلف اليمين بطلان الحكم الذى يبنى على تقرير الخبير الذى لم يؤدها ، لأنه يشترط لصحة الأخذ بالدليل أن يكون قد استحصل عليه وفقا للإجراءات المقررة فى القانون . وفى قانون المرافعات المدنية والتجارية نظم الفصل السادس منه أعمال الخبرة ، وأجازت المادة ٢٢٥ للمحكمة عند الاقتضاء أن تحكم بنقد خبير . وقضت المادة ٢٢٩ منه بأنه اذا كان الخبير غير مقيد اسمه فى جدول الخبراء ، وجب أن يحلف أمام القاضى يمينًا بأن يؤدى عمله بالصدق والأمانة ، والا كان العمل باطلا » (ادارية عليا فى ٢٣ / ١ / ١٩٦٥ أبو شادى ، ص ٩٧٥) .

(ز) والحكم الصادر بتوقيع عقوبة تأديبية ضد موظف لم يعلن
اعلانا صحيحا ، يكون باطلا لميب في الاجراءات • (ادارية عليها في
٩ ديسمبر سنة ١٩٦٧ ، س١٣ ، ص ٢٥١) •

(ح) واقتصار الحكم على سرد وجهتى نظر الخصمين دون ابداء
الاسباب التى أقام عليها النتيجة التى انتهى اليها فى المنطوق ، « فذلك
قصور يؤدى الى بطلان الحكم ، ولو كانت النتيجة التى انتهى اليها
المنطوق سليمة فى ذاتها » (ادارية عليها فى أول ديسمبر سنة ١٩٥٦ ،
س٢ ، ص ١١٢) •

وعلى العكس من ذلك ، فان المحكمة ليست ملزمة — فى مجال
تسبب الأحكام — بأن تتعقب حجج الخصوم فى جميع مناحى أقوالهم
ثم تفندھا تفصيلا « فاذا كانت المحكمة التأديبية قد أشارت فى أسباب
حكمها الى أنها لا تمتد بما ساقه الطاعن وزميله من مبررات فى المذكرات
المقدمة منهما خلال نظر الدعوى ، فلا يقبل من الطاعن بعد هذا كله
وجه الطعن القائم على أن المحكمة التأديبية لم تذكر فى أسباب حكمها ،
ولا فى وقائع الدعوى ، شيئا عن دفاعه ودفعه ليخلص من ذلك الى أن
الحكم باطل لمخالفته لنص المادة ٣٤٩ من قانون المرافعات ، وأنه
شابه تصور فى التسبب » اذ أن هذا الوجه مردود بما جرت عليه ضوابط
تسبب الأحكام من أن الترتيب الوارد بالمادة التى يستند اليها هذا
الطعن ، ليس ترتيبا حتميا يترتب على الاخلال به البطلان ، فيجوز أن
تورد المحكمة الأدلة الواقعية ، والحجج القانونية التى استند اليها
الخصوم فى ثسايا أسباب الحكم التى تكفلت بالرد عليها • كما أنه
يكفى لسلامة الحكم أن يكون مقاما على أسباب تستقيم معه ، ولا يلزم
أن يتعقب حجج الخصوم فى جميع مناحى أقوالهم استقلالا ثم يفندھا
تفصيلا الواحدة تلو الأخرى • كما لا يعيب الحكم عدم ذكر أسماء
الشهود فى تحقيق تضمنت القضية أوراقه ، وعدم ايراده نصوص
أقوالهم وعباراتها • وحسب الحكم السديد ، أن يورد مضمون هذه
الأقوال • ومتى كان ما استخلصه الحكم من أقوال الشهود غير متناقض

مع ما هو ثابت بالتحقيقات ، كان قضاؤه لا غبار عليه » . (ادارية عليا في ١٨/١/١٩٦٤ أبو شادي ، ص ٩٥٤) .

(ط) ومخالفة الاجراء المنصوص عليه في المادة ٢٩ من القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ (الخاص بتبليغ تاريخ الجلسة الى ذوى الشأن قبل الميعاد بثمانية أيام على الأقل) « ٠٠ يكون عيبا شكليا في الاجراءات يبطلها ويؤثر في الحكم بما يستتبع بطلانه » (ادارية عليا في ٢٣ نوفمبر سنة ١٩٥٧ س ٣ ص ١٢٦) .

(ي) وأن الحكم يجب اشتماله على البيانات الواجب اشتمال الأحكام عليها بما في ذلك أسماء الخصوم وصفاتهم . ومخالفة ذلك تؤدي الى بطلان الحكم . ولكن يجب أن يكون الخطأ جسيما « ٠٠ وهو لا يكون كذلك الا اذا كان من شأنه تجهيل الخصوم ، لا عدم امكان تعيينهم ، حرصا من المشرع على الابقاء على العمل القضائي وعدم ابطاله الا للضرورة الملجئة . وهي لا تقوم الا اذا كان النقص جسيما لا يمكن تداركه » (ادارية عليا في ١٠ مايو سنة ١٩٥٨ س ٣ ص ١١٩٨) .

فاذا كانت البيانات الواردة في صحيفة الطعن قد جهلت موضوعه من حيث اغفال تحديد القرار المطعون فيه (قرار لجنة قضائية) وتاريخه وموضوع التظلم « فانه يترتب على ذلك البطلان (ادارية عليا في ٣ يناير سنة ١٩٥٩ س ٤ ص ٤٨٧) (١) . ولكن خلو الحكم في دعوى الالفاء من ذكر اسم الخصم المنضم الى الحكومة لا يؤدي الى بطلانه لأن « البطلان لا يكون الا اذا كان الخطأ قد وقع على بيان جوهرى ،

(١) فاذا لم يكن الخطأ جسيما ، ويمكن تداركه ، فلا بطلان فاذا ثبت أن قرار اللجنة القضائية ، وأن لم ينص في ديباجته بالذات على اسم المتظلم ، الا أنه يحمل في الوقت ذاته البيان بأنه صدر في تظلم معين ، قيد برقم معين ، باسم شخص معين وآخرين ، ومن الممكن بهذا البيان تعيين هؤلاء الآخرين الذين يعينهم الحكم ويشملهم ، وذلك بالرجوع الى مريضة التظلم ذاتها ، وهي تتضمن اسم المتظلم من بين الذين قدموه ، فليس ثمة — والحالة هذه — نقص جسيم من شأنه أن يبطل قرار اللجنة » (١٠ مايو سنة ١٩٥٨ س ٣ ص ١١٩٧) .

بأن كان الخصم مجهلاً تجهيلاً تاماً . والأمر على خلاف ذلك في الدعوى الحالية : إذ ورد في صدر الحكم أن المطعون ضده قد تدخل في الدعوى خصماً ثالثاً منضمّاً إلى الحكومة . ومن ناحية أخرى فالدعوى تقوم على أساس الطعن على القرار الإداري الصادر بترقية المتدخل إلى الدرجة الأولى في وزارة الصحة ، وهو بيان لا يمكن أن يجهل بالمتدخل المذكور . وفريق هذا وذلك فإن الدعوى الإدارية على خلاف الدعاوى المدنية تقوم على مخالصة قرار إداري لا على مخالصة شخص أو أشخاص معينين » (إدارية عليا في ١٩٦١/٤/٢٢ أبو شادي ، ص ٩٦٥) .

ومن التطبيقات الحديثة للمحكمة الإدارية العليا في ذات المجال :

— حكمها الصادر في ١٩٧٤/٦/٢ (مجموعة المبادئ ، ص ١١٣٠) والقاضي بأن اغفال قلم كتاب المحكمة اعلان المدعى بتاريخ الجلسة ، يؤدي إلى بطلان الحكم لأن ذلك « يرتبط بمصلحة جوهرية لذوي الشأن . ويتربط على اغفال ذلك وقوع عيب شكلي في الاجراءات والاضرار بمصالح الخصم الذي وقع هذا الاغفال في حقه ، الأمر الذي يؤثر في الحكم ، ويتربط عليه بطلانه شكلاً » (وبذات المعنى حكمها الصادر في ١٩٧٨/٤/١ ذات المجموعة ، ص ١١٣١) .

— حكمها الصادر في ١٩٧٥/٥/٢٤ (ذات المجموعة ، ص ١١٣٤) وفيه تؤكد أن صدور الحكم في جلسة سرية يؤدي إلى بطلانه « والبطلان في هذه الحالة من النظام العام لتعلقه بذات الوظيفة القضائية لرفق القضاء وما تقتضيه لحسن ادارتها » .

— حكمها الصادر في ١٩٧٦/٥/٢٢ (ذات المجموعة ، ص ١١٣٤) حيث تقول ان الحكم المطعون فيه (حكم تأديبي) قد انتهى بحق الى ادانة المطعون ضده ، الا أنه أخطأ في تطبيق القانون وتأويله عندما قضى ببراءته « إذ أن ما أثبتته الحكم من ادانة المطعون ضده يتناقض مع النتيجة التي انتهى اليها » .

— حكمها الصادر في ١١/٦/١٩٧٨ (ذات المجموعة ص ١١٣٥)
والذى يقرر أن التناقض بين مسودة الحكم ونسخته الأصلية يؤدي
الى بطلان الحكم .

— حكمها الصادر في ١/٦/١٩٨٠ (ذات المجموعة ، ص ١١٣٨)
والذى يقضى بأن الاحالة في تسبيب حكم على ما جاء في ورقة أخرى
— ولو كانت أسباب حكم صادر في نزاع آخر وموضوع في ملف ذلك
النزاع — يؤدي الى بطلان الحكم .

— حكمها الصادر في ٢١/٥/١٩٧٨ (ذات المجموعة ص ١١٤٠)
ويقرر أن عدم توقيع رئيس المحكمة لنسخة الحكم الأصلية التي
يحررها الكاتب يجعل هذا الحكم باطلا بطلانا جوهريا ينحدر به الى
درجة الانعدام .

— حكمها الصادر في ١٩/٦/١٩٧٧ (ذات المجموعة ص ١١٤١)
والذى يؤكد أن توقيع مسودة الحكم من عضو واحد من أعضاء الهيئة
التي أصدرت الحكم دون العضو الآخر والرئيسي ، يؤدي الى بطلان
الحكم . وأن توقيع مسودة الحكم المشتملة على منطوقه من عضوين
في دائرة ثلاثية ، يترتب عليه البطلان (حكمها في ١١/٦/١٩٦٦ ذات
المجموعة ص ١١٤١) وأن الحكم الذي يوقعه عضو رابع والصادر من
دائرة ثلاثية يؤدي الى بطلان الحكم طبقا لنص المادة ١٦٧ من قانون
المرافعات التي تقضى بأنه لا يجوز أن يشترك في المداولة غير القضاة
الذين سمعوا المرافعة (حكمها في ١٧/٥/١٩٨٠ ، ذات المجموعة ،
ص ١١٤٣) .

— حكمها الصادر في ٢٣/٥/١٩٧٠ (ذات المجموعة ، ص ١١٤٣)
وفيه تعلن أنه متى ثبت أن أحد أعضاء الهيئة التي أصدرت الحكم لحق
به سبب من أسباب عدم الصلاحية لنظر الدعوى ، فإن الحكم يكون
باطلا ومخالفا للنظام العام . ورفضت المحكمة الادارية العليا — بعد
أن ألغت الحكم المطعون فيه — أن تتصدى لموضوع النزاع كما هي

خطتها ، وبررت ذلك « بأن الحكم المطعون فيه وقد شابه بطلان جوهرى ينحدر به الى درجة الانعدام بسبب عدم صلاحية أحد أعضاء الهيئة لنظر الدعوى ، فانه يتمتع على المحكمة الادارية العليا التصدى لنظر موضوع الدعوى ، لأن ذلك يعتبر بمثابة نظر الدعوى لأول مرة أمام المحكمة الادارية العليا ، وينطوى على اخلال جسيم باجراءات التقاضى ، وتفويت لدرجة من درجاته ، لأن شرط التصدى أن يكون الحكم صادرا من هيئة مشكلة تشكيلا صحيحا لم يقم بأحد أعضائها سبب من أسباب عدم الصلاحية لنظر الدعوى » . وطبقت ذات المبدأ ، اذا كان أحد أعضاء المحكمة قد سبق أن أبدى رأيا فى القضية حينما كان فى هيئة المفوضين (حكمها فى ١٩٧٦/٢/٢٩ ، ذات المجموعة ، ص ١١٤٣) وبذات المعنى والألفاظ حكمها الصادر فى ١٩٧٧/٦/٥ ، ذات المجموعة ، ص ١١٤٥) .

— حكمها الصادر فى ١٩٧٥/٢/٢٨ (ذات المجموعة ، ص ١١٤٦)
والذى يقرر أن اشترك عضو الجهاز المركزى للمحاسبات فى تشكيل محكمة تأديبية لنظر مخالفة ادارية يؤدى الى بطلان الحكم .

ولكن المحكمة الادارية العليا رفضت اقرار البطلان فى بعض حالات منها :

— حكمها الصادر فى ١٩٧٩/١٢/١٥ (ذات المجموعة ص ١١٤٨)
والذى رفض الاقرار ببطلان الحكم الذى وردت بصورته المطبوعة أن المحكمة مشكلة تشكيلا رباعيا ، لأن ذلك يعتبر من قبيل الخطأ المادى الذى لا يبطل الحكم ، طالما أن مسودة الحكم الأصلية قد ثبت منها صدور الحكم من دائرة مشكلة تشكيلا ثلاثيا .

— حكمها الصادر فى ١٩٦٧/٥/٧ (ذات المجموعة ص ١١٤٨)
وقد رفض اقرار البطلان استنادا الى أن المدعى لم يخطر بالموعد المحدد لنظر الدعوى ، بعد أن ثبت أن المحامى الموكل عنه قد حضر أمام هيئة المفوضين فى جلسة التحضير ، وأنه أبلغ بميعاد جلسة المرافعة ، ولكنه لم يحضر يوم الجلسة ، وحضر محام آخر عنه لم

يطلب التأجيل الى حين حضور المحامي الأصلي أو الترخيص للمدعى في الاطلاع والرد على المذكرة المقدمة من الحكومة • ولا تعد المحكمة بالقول بأن المحامي الذي حضر كان متطوعا دون اناية من المحامي الأصلي •

— حكمها الصادر في ١٩٧٥/٣/٢٣ (ذات المجموعة ، ص ١١٤٩)
وفيه تقرر أن قرار الاحالة الصادر من رئيس المحكمة الادارية باحالة الدعوى الى محكمة القضاء الادارى ، كان يتعين صدوره من المحكمة لا من رئيسها • ولكن لما كانت الغاية من الاحالة قد تحققت ، فانه لا يجوز الحكم ببطلان هذه الاحالة اعمالا لنص المادة ٢٠ فقرة ثانية من قانون المرافعات من أنه لا يحكم بالبطلان رغم النص عليه اذا ثبت تحقق الغاية من الاجراء •

— حكمها الصادر في ١٩٦٦/١٢/٢٥ (المجموعة ، ص ١١٥٠)
وهو يؤكد أن مجرد خلو الحكم المطعون فيه من اسم الوصية على المدعى لا يترتب عليه بطلانه ، اذ أن ذلك لا يعدو أن يكون خطأ في التدوين من الجائز تصحيحه وفقا لأحكام المادة ٣٦٤ من قانون المرافعات •

— حكمها في ١٩٧٥/٦/٨ (المجموعة ، ص ١١٥١) والقاضى بأن مجرد ورود منطوق الحكم في ورقة مستقلة لا يمكن أن يصم الحكم بالبطلان ، اذا كانت مسودة الحكم قد أودعت في ذات الجلسة التى أدرجىء النطق بالحكم فيها ، وكان منطوق الحكم المدون على رول الجلسة المرافقة له هذه المسودة موقعا عليه من الهيئة التى أصدرته وعلى وضع يستفاد منه أنه بنى على ما ورد بها من أسباب •

— حكمها في ١٩٧٦/٦/٢٦ (ذات المجموعة ص ١١٥٣) ويقرر أنه لا يبطل الحكم أن يكون رئيس الهيئة التى أصدرته رئيسا لهيئة مفوضى الدولة عند تحضير الدعوى بالهيئة المذكورة ، مادام قد ثبت أنه لم يشارك في تحضيرها أو في اعداد التقرير •

— وأخيرا حكمها الصادر في ١٩٧٦/١٢/٢٠ (ذات المجموعة ، ص ١١٥٤) حيث تعلن أن أسباب عدم صلاحية القضاة منصوص عليها على سبيل الحصر في المادة ١٤٦ مرافعات . ومن ثم فإن مجرد نذب أحد مستشاري المحكمة الادارية العليا رئيسا لادارة الفتوى ، ليس من شأنه أن يفقده ولاية القضاء ، لأنه قد سمع المرافعة في الطعن ، واشترك في المداولة فيه ، ووقع على مسودة الحكم ، والندب لا يرفع عنه صفة ألقاضى ، ولا يقطع صلته كلية بالمحكمة الادارية العليا .

الفرع الثالث

مخالفة حجية الشيء المقضى

١ — وإذا كان نص الفقرة الثالثة من المادة ٢٣ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ (والتي تقابل المادة ١٥ من القانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩) قد أطلق في هذا الصدد ، فلم يخص الحكم بجهة قضائية معينة ، فإن مفهوم النص أن يكون التعارض بين أحكام صادرة من المحاكم الادارية ، لأن الاختصاص بالنظر في حل الاشكالات التي تنجم عن التناقض بين الأحكام التي تصدر من المحاكم الادارية والمحاكم القضائية هو من اختصاص المحكمة الدستورية العليا وفقا للفقرة الرابعة من المادة الرابعة من القانون رقم ٨١ لسنة ١٩٦٩ والتي تنص بأن تختص المحكمة العليا بالفصل ، في مسائل تنازع الاختصاص طبقا لأحكام المواد ١٧ و ١٩ و ٢٠ و ٢١ من قانون السلطة القضائية وتقابلها الفقرة ثانيا من المادة ٢٥ من القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٩ (قانون المحكمة الدستورية العليا) والتي تجعل الاختصاص للمحكمة الدستورية العليا دون غيرها « بالفصل في تنازع الاختصاص بتعيين الجهة المختصة من بين جهات القضاء أو الهيئات ذات الاختصاص القضائي » ، وذلك اذا رفعت الدعوى عن موضوع واحد أمام جهتين منها ولم تتدخل احدهما عن نظرها أو تخلت كليهما عنها « وكانت تمارس هذا الاختصاص محكمة التنازع على النحو الذى درسناه تفصيلا في الكتاب الأول من هذا المطول .

٢ — ومن تطبيقات المحكمة الادارية العليا لهذا الوجه من أوجه
الظن في الأحكام الأمثلة التالية :

(أ) حكمها الصادر في ١٨ مايو سنة ١٩٥٨ (١) والذي حسم اشكال
الاختصاص بين حكمتين صادريين من محكمتين اداريتين قضى كل منهما
بعدم اختصاصه بالنزاع . وقد قضت المحكمة في هذا النزاع باختصاص
المحكمة الأولى ، ولم يحل دون ذلك نهائية الحكم الصادر منها : « ذلك
لأن الظن أمام المحكمة العليا في حكم المحكمة الادارية لوازاة الداخلية
(الحكم الثانی) قد أثار بحكم اللزوم مسألة التنازع السلبي في
الاختصاص برمته بين المحكمتين ، وهو أمر لا يقبل التجزئة ، اذ جانباه
هما الحكمان المتناقصان المتسلبان كلاهما من الاختصاص » .

(ب) حكمها الصادر في ١٤ ديسمبر سنة ١٩٥٧ (٢) والذي يقرر
أنه اذا صدر حكم من المحكمة الادارية وأصبح نهائيا لعدم الظن
فيه ، ثم صدر حكم لاحق على خلافه ، مع اتحاد الخصوم والموضوع
والسبب في ذات المنازعة ، فان هذا الحكم الثاني « يكون قد خالف
القانون : ويتعين الغاؤه ، والقضاء بعدم جواز نظر الدعوى لسابقة
الفصل فيها » .

(ج) واختلاف ممثلي الدولة لا ينال من حجية الأمر انقضى
بالنسبة للأحكام الصادرة في مواجهتها . فلقد كان أحد حاملي شهادة
العالية يعمل في وزارة الحربية ، وطالب باتمام تسوية معينة ، وحكم
القضاء برفضها . ثم نقل بعد ذلك الى الأزهر ، وطالب بإجراء ذات
التسوية المرفوضة . فقضت المحكمة الادارية العليا بعدم جواز نظر
الدعوى لسابق الفصل فيها . « لأن كلا من ممثلي وزارة الحربية
والجامع الأزهر ، وإن اختلفت الجهتان في الظاهر ، انما يمثل الحكومة ،
وينوب عنها في التقاضي : فالحكومة : وهي الشخص الاداري العام ،
هي الخصم في الدعويين . وما الجهتان المذكورتان سوى فروع لها
تكملان بعضهما في اتصال النزاع بها ، وتنفيذ الحكم قبلهما . وعلى

(١) السنة الثانية ، ص ١٠٦٢ .

(٢) السنة الثالثة ، ص ٢٨٤ .

هذا الأساس تتحدد الدعويان خصوصاً « • (إدارية علياً في ٧ مايو سنة ١٩٦٧ ، س ١٣ ، ص ١٠٢٩) •

والمبادئ التي ينطوي عليها هذا الحكم سليمة في خصوص النزاع المطروح • ولكنها لا تصدق على إطلاقها ، لأن مقتضى التسليم بالشخصية الاعتبارية لمرق ما ، أن يستقل بذاتيته عن الدولة ، بحيث تنصرف آثار التصرفات القانونية التي يجريها إليه هو دون الدولة : فهو الذي يتقاضى ، وهو الذي يختصم • وذلك كله مستقر فقها وقضاء •

(د) ولقد عرضت المحكمة الإدارية العليا لحالة أكثر تعقيداً في حكمها الصادر في ٣٠ نوفمبر سنة ١٩٥٧ (١) ، ووضعت فيها مبادئ هامة صاغتها كما يلي :

١ — « إذا صدر في موضوع الخصومة الواحدة حكمان نهائيان ، وكان الأخير منهما يخالف الأول الذي كان قد حاز قوة الشيء المحكوم فيه ، ثم طعن في هذا الحكم الأخير أمام المحكمة الإدارية العليا ، ولم يطعن في الأول ، وكان قد فات ميعاد الطعن فيه ، فلا مندوحة لها من الغناء هذا الحكم الأخير بالتطبيق للفقرة الثالثة من المادة ١٥ من القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ ، ولو كان الحكم الأول لم يصب فعلاً الحق في قضائه ، وذلك احتراماً لقوة الشيء المحكوم به في هذه الصورة ، والتي أصبح الحكم بمقتضاها عنوان الحقيقة فيما قضى به أي كانت الحقيقة الموضوعية فيه » •

٢ — « أما إذا كان الحكم الأول هو المطعون فيه ، فإن المحكمة — بما لها من سلطة التعقيب عليه ، تلك السلطة التي تتناول النزاع برمته — تملك أن تنزل حكم القانون فيه • ولا يحول دون ذلك صدور الحكم اللاحق الذي صدر في الخصومة من محكمة أدنى ، والا لكان مؤدى ذلك أن تقل يد المحكمة العليا عن أعمال سلطتها في التعقيب على النزاع وهو مطروح عليها ، تلك السلطة التي تتناول الموضوع برمته كما سلف البيان ، ولكانت النتيجة العكسية أن يعملوا الحكم

اللاحق — على ما فيه من مخالفة للقانون لكونه صادرا على خلاف حكم سابق ، أيا كان قضاء هذا الحكم — على حكم المحكمة العليا ، وهى آخر المطاف فى نظام التدرج القضائى ، الأمر الذى يتجافى مع طبائع الأشياء ، ويخل بنظام هذا التدرج فى أصله وغايته • ولا جدال فى أن هذه الغاية هى وضع الحد لمنع تضارب الأحكام وحسم المنازعات بحكم تكون الكلمة العليا فيه لأعلى درجة من درجات التقاضى فى النظام القضائى » •

٣ — « أن حكم المحكمة العليا يجب أن يعملو على حكم المحكمة الأدنى ، ما دام كلاهما قد صدر فى عين موضوع النزاع ، حتى ولو لم يثر أمام المحكمة العليا صدور مثل هذا الحكم ، بل يجب أن ينفذ حكم المحكمة العليا وحده » •

(هـ) قررت المحكمة الادارية العليا فى حكمها الصادر فى ٧ يناير سنة ١٩٦٧ (س ١٢ ، ص ٥٢٧) أن الحكم الصادر باستمرار صرف المرتب كله أو بعضه بصفة مؤقتة لحين إلغاء القرار الصادر بالفصل بالتطبيق للفقرة الثانية من المادة ٢١ من قانون مجلس الدولة رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٥ — شأنه شأن الحكم بوقف التنفيذ الوارد بالفقرة الأولى من هذه المادة — وإن كان لا يقيد المحكمة عند نظر أصل هذا الطلب موضوعا ، الا أنه يظل مع ذلك حكما قطعيا له مقومات الأحكام وخصائصها • وينبنى على ذلك أنه يحوز حجية الأحكام فى خصوص موضوع الطلب ذاته ، ولو أنه مؤقت بطبيعته طالما لم تتغير الظروف ، كما يحوز هذه الحجية من باب أولى بالنسبة لما فصلت المحكمة فيه من مسائل فرعية قبل البت فى موضوع الطلب ، كالدفع بعدم اختصاص القضاء الادارى أصلا بنظر الدعوى لسبب يتعلق بالوظيفة ، اذ قضاء المحكمة فى هذا ليس قطعيا فحسب ، بل هو نهائى وليس مؤقتا ... فما كان يجوز للمحكمة الادارية — والحالة هذه — بعدم أن فصلت بحكمها الصادر فى ... برفض الدفع بعدم الاختصاص لانتفاء الولاية ، أن تعود عند نظر طلب الإلغاء ، فتفصل فى هذا الطلب من

جديد: لأن حكمها الأول كان قضاء نهائيا حائزا لحجية الأحكام ثم قوة الشيء المحكوم به (١) » .

٣ - والحجية انما تكون لمنطوق الحكم لا لأسبابه ، ولكن ارتباط أسباب الحكم بمنطوقه ارتباطا وثيقا ، بحيث لا يقوم المنطوق بغيرها ، يكسب تلك الأسباب الحجية أيضا (ادارية عليا في ١٦/٤/١٩٦٧ ، مجموعة المبادئ : ص ١٠٨٦) ولكن الأسباب التي يستند اليها الحكم ، والتي تتعلق بمسائل لا أثر لها على الدعوى ، ولم تكن المحكمة بحاجة الى بحثها وهي بصدد الفصل فيها ، لا تكتسب الحجية (ادارية عليا في ١١/٦/١٩٦٦ ، ذات المجموعة ، ص ١٠٨٦) .

وحجية الأحكام منسوبة بتوافر شروطها القانونية ، وهي أن يتحدد الخصوم والمحل والسبب في الدعوى التي صدر فيها الحكم والدعوى الجديدة . (ادارية عليا في ٢٦/٤/١٩٧٥ ، ذات المجموعة ، ص ١٠٩١) : الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ ، هو حكم قطعي ، له مقومات الأحكام وخصائصها ، وينبنى على ذلك أنه يحوز حجية الأحكام في خصوص موضوع الطلب ذاته ، ولو أنه مؤقت بطبيعته ، طالما لم تتغير الظروف : « كما يحوز هذه الحجية من باب أولى بالنسبة لما فصلت فيه المحكمة من مسائل فرعية قبل البت في موضوع الطلب ، كالدفع بعدم اختصاص القضاء الاداري أصلا بنظر الدعوى لسبب يتعلق بالوظيفة أو بعدم اختصاص المحكمة أصلا بنظرها حسب موضوعها ، أو بعدم قبولها أصلا لرفعها بعد الميعاد ، أو لأن القرار المطعون فيه ليس نهائيا ، إذ قضاء المحكمة في هذا كله ليس قطعيا فحسب ، بل هو نهائي وليس مؤقتا فيقيدها عند نظر طلب الالغاء . ولا يجوز لمحكمة القضاء الاداري اذا ما فصلت في دفع من هذا القبيل

(١) واستطردت المحكمة تقول : « ولو أنها قضت على خلاف ما قضت به أولا لكان حكما معيبا لخالفته لحكم سابق حائز قوة الشيء المحكوم به . اما وقد انتهت المحكمة في هذا الدفع الى نفس النتيجة التي انتهى اليها حكمها الأول ، فان الحكم المطعون فيه يتخض في هذا الخصوص نافذة وتزيدا ... » .

أن تعود عند نظر طلب الالغاء ، فتفصل فيه من جديد ، لأن حكمها الأول قضاء نهائي ، حائز لحجية الأحكام ، ثم لقوة الشيء المحكوم به » وقررت المحكمة أخيرا « أن حجية الأمر المقضى تسمو على قواعد النظام العام ^(١) ، فلا يصح اهدار تلك الحجية بمقولة أن الاختصاص المتعلق بالتوظيف من النظام العام » (حكمها الصادر في ١٩٦٩/٣/٨ ، ذات المجموعة ، ص ١٠٩٣) وطبقت المحكمة ذات المبادئ على الحكم الصادر باستمرار صرف مرتب الموظف كله أو بعضه مؤقتا . (حكمها الصادر في ١٩٦٧/١/٧ ، ذات المجموعة ، ص ١٠٩٤) .

الفرع الرابع

عدم تنقيد المحكمة بالأسباب التي ترد في صحيفة الطعن

١ — لا يتعرض مجلس الدولة الفرنسي — كمحكمة نقض — من تلقاء نفسه ليعيب من العيوب شاب المحكم ، ولم يثره الطاعن ، الا اذا كان هذا الوجه متعلقا بالنظام العام ^(٢) . وبالرجوع الى المادة ٢٣ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ (والتي تقابل المادة ١٥ من القانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٥) نجد أنها اقتضت على الوجه الأخير من أوجه الطعن ، وأجازت للمحكمة التعرض له من تلقاء نفسها ، حيث تقول : « اذا صدر الحكم على خلاف حكم سابق ، حاز قوة الشيء المحكوم فيه ، سواء دفع بهذا الدفع أو لم يدفع » .

ولكن المحكمة الادارية العليا وسعت من اختصاصها في هذا المجال ، واعتبرت أن الطعن أمامها يثير النزاع برمته . ويستخلص من أحكامها المبادئ التالية :

(١) وهذا الاستطراد انطوى على بعض التجوز ، لأنه من المسلمات في القضاء الإداري أن من حق الدولة أن تمتنع عن تنقيذ الأحكام ، اذا ما ترتب على التنفيذ اخلال بالنظام العام . راجع الكتاب الاول من هذا الطول ، وهو المخصص لدراسة قضاء الالغاء .

(٢) راجع في التفاصيل ، الكتاب الثاني من هذا الطول .

٢ — « ان الطعن أمام هذه المحكمة — حسبما جرى عليه قضاؤها — يفتح الباب أمامها لتتنزل حكم القانون على الطلبات المقدمة في المنازعة المطروحة أمامها على وجهه الصحيح » (ادارية عليا في ١٧/١٢/١٩٦٧ ، المجموعة ، ص ١٣٥٩) وان الطعن أمام المحكمة الادارية العليا يطرح المنازعة في الحكم المطعون فيه برمتها ، ويفتح الباب أمامها لتزن هذا الحكم وزنا مناطه استظهار ما اذا كانت قد قامت به حالة أو أكثر من الاحوال التي تعييه . فاذا ما تبين لها « مشوبة الحكم بالبطلان أو أن اجراء من الاجراءات التي سبقت عرض الطعن عليها كان باطلا ، لا تقضى باعادة الدعوى الى المحكمة التي اصدرت الحكم أو وقع أمامها الاجراء الباطل ، بل يتعين عليها أن تتصدى للمنازعة ، لكي تنزل حكم القانون على الوجه الصحيح . » (حكمها في ١٣/١١/١٩٦٨ ، المجموعة : ص ١٣٦٠) وأن « قضاء هذه المحكمة قد اطرد على أن الطعن أمامها يفتح الباب لتزن الحكم المطعون فيه بميزان القانون ، غير معتدة بالأسباب التي يبيدها الطاعن ... فان لهذه المحكمة ٠٠٠ ألا تقتيد بالسبب الذي بنى عليه الطعن ، وأن تتصدى لبحث ما اذا كان السبب الآخر قائما حتى تنزل صحيح حكم القانون في المنازعة » (١٩٧٤/١/٢٦ ، ذات المجموعة ، ص ١٣٦٢) وأنه « اذا كانت هيئة المفوضين قد قصرت طعنها على الشق الثاني من الحكم دون انشق الأول ، وكان الشقان مرتبطين أحدهما بالآخر ارتباطا جوهريا . فانه لا مندوحة من اعتبار الطعن في الشق الثاني مثيرا للطعن في انشق الأول » (١٩٦٥/٥/١٧ ، ذات المجموعة ، ص ١٣٦٣) وأن الطعن في حكم لصدوره على خلاف حكم سابق حاز قوة الشيء المحكوم فيه . يجعل الطعن شاملا لهذا الحكم الأخير ، رغم فوات ميعاد الطعن فيه . اذا كان الحكمان قد صدرا في دعويين أقيمتا بطلب الطعن في قرار واحد ، واتحد الخصوم فيهما ، ثم قضت المحكمة فيهما بـمدم القبول لأسباب مختلفة في كل من الحكمين « لأن الغاء أحد الحكمين ، يستتبع بالضرورة الغاء الحكم الآخر » (١٩٦٦/٦/١١ ، المجموعة ، ص ١٣٦٥) .

٣ — ان هيئة المفوضين ليست ملزمة بذكر جميع الأسباب التي تستند اليها في عريضة الطعن ، بل لها أن تتقدم أمام المحكمة بأسباب جديدة . أو كما تقول في حكمها الصادر في ١٩ نوفمبر سنة ١٩٥٥ (١) » . ان الطعن يفتح الباب أمام تلك المحكمة (المحكمة العليا) لترن الحكم المطعون فيه بميزان القانون وزنا مناطه استظهار ما اذا كانت قد قامت به حالة أو أكثر من الأحوال التي تعييه والمنصوص عليها في المادة ١٥ من القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ : فتلنيه ، ثم تنزل حكم القانون في المنازعة ، أم أنه لم تقم به أية حالة من تلك الأحوال وكان صائبا في قضائه فتبقى عليه وترفض الطعن .

ولما كان الطعن قد قام على حكمة تشريعية تتعلق بالمصلحة العامة كشفت عنها المذكرة الايضاحية للقانون المشار اليه باعتبار أن هيئة المفوضين تتمثل فيه الصيغة لصالح القانون وحده الذي يجب أن تكون كلمته هي العليا ، فان لهذه الهيئة أن تتقدم بطلبات أو أسباب جديدة غير تلك التي أبدتها في عريضة الطعن ما دامت ترى في ذلك وجه المصلحة العامة بانزال حكم القانون على الوجه الصحيح في المنازعة الادارية ، كما أن للمحكمة العليا أن تنزل حكم القانون على هذا الوجه غير مقيدة بطلبات الهيئة أو بالأسباب التي تبديها ، وانما الرد الى مبدأ المشروعية نزولا على سيادة القانون في روابط هي من روابط القانون العام تختلف في طبيعتها عن روابط القانون الخاص » (٢) .

٤ — رتبت المحكمة العليا على ذلك نتيجة هامة جدا ، وهي أنها لا تنقيد بطلبات هيئة المفوضين : فاذا ثبت « . . . أن طعن رئيس هيئة المفوضين قد أقر ما قضى به الحكم المطعون فيه من تعديل التسوية التي أجرتها الادارة للمطعون لصالحه ، واقتصر على الاعتراض على ما تضمنه الحكم خاصا بتقادم الفروق المالية الناتجة عن التسوية

(١) القضية رقم (١) ١١١ لسنة ١ قضائية .

(٢) وبذات المعنى حكمها الصادر في ١٢ نوفمبر سنة ١٩٥٥ في

القضية رقم ٢٩ لسنة ١ قضائية . وحكمها الصادر في ١٧ أكتوبر سنة ١٩٥٦ ، السنة الثانية ، ص ٣ .

المعدنه بمقتضى خمس سنوات ٠٠ فان المحكمة الادارية العليا تملك ، قبل التصدى لبحث ما أثاره الطعن خاصا بالتقادم الخمسى ، التثبت أولا مما اذا كان للمطعون لصالحه أصل حق يمكن أن يرد عليه هذا انتقادم أم لا ٠٠ » (١)

كما أنه « اذا قصر رئيس هيئة مفوضى الدولة طعنه على ما قضى به الحكم المطعون فيه في شقه الخاص بالتعويض ، ولم يثر المنازعة في شقه الخاص بالالغاء ، فان هذا لا يمنع المحكمة العليا من البحث في حكم انقانون الصحيح بالنسبة الى هذا الشق الأخير ، لتعلق الأمر بمشروعية القرار الادارى المطعون فيه ، لا سيما اذا كان الشقان مرتبطين أحدهما بالآخر ارتباطا جوهريا ، وكانا فرعين ينبعان من أصل مشترك ، ونتيجتين مترتبتين على أساس قانونى واحد (٢) » .

٥ - بل ان المحكمة الادارية العليا قررت أنه « اذا ثبت أن جهة الادارة قد اعترفت في عريضة استئنافها أو في كتاب مرسل منها الى المستأنف ضده بأن كادر سنة ١٩٣١ يلزم بتعيين الحاصلين على شهادة البكالوريا أو التجارة المتوسطة في وظائف الدرجة الثامنة بماهية سبعة جنهيات ونصف شهريا ، وأن من عين في ظل الكادر المذكور من حملة هذين المؤهلين في وظائف الدرجة الثامنة الكتابية ، ولكن بمرتب يقل عن المقرر لشهاداتهم وهو سبعة جنهيات ونصف ، يكون له الحق في فرق المرتب ، وأن قرار مجلس الوزراء الصادر في ٨ من يوليو سنة ١٩٤٣ يعتبر قرارا كاشفا لهذا الحق ، وليس منشئا له ، اذا ثبت ما تقدم ، فان صدور مثل هذا الاعتراف ، سواء في صحيفة الاستئناف أو في الكتاب المشار اليه ، لا يمنع من انزال حكم القانون في المنازعة المطروحة أمامها على الوجه الصحيح لتعلق الأمر بأوضاع ادارية تحكمها القوانين واللوائح ولا تخضع لارادة ذوى الشأن أو اتفاقهم

(١) حكيمها الصادر في ٢٧ أكتوبر سنة ١٩٥٦ ، السنة الثانية

ص ٣ .

(٢) حكيمها الصادر في ٢٧ أبريل سنة ١٩٥٧ ، ص ٣ من ١٧٥ ، وبذات

المعنى حكيمها الصادر في ٢٩ يونية سنة ١٩٥٧ ، السنة الثالثة ص ١٣٣٥ .

أو اقراراتهم المخالفة لها » • (حكمها في ٢٣/١١/١٩٥٧ ، أبو شادي ص ١٠٢٧) •

وتصدق هذه المبادئ على طعون الأفراد ، بعد أن فتش نهم المشرع سبيل الطعن مباشرة كما رأينا ، وهو ما قررنه المحكمة الادارية العليا في أحكامها ، ومنها حكمها الصادر في ٢٩ مايو سنة ١٩٦٥ (س ١٠ ، ص ١٤٧١) •

المطلب الثاني

دائرة فحص الطعون

١ — إذا كان كل من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٣ والقانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ قد خول الأفراد حق الطعن مباشرة أمام المحكمة الادارية العليا (١) ، فانه لم يعمل القاعدة على اطلاقها ، بل وقف موقفا وسطا يتمثل في فحص الطعون فحصا أوليا أمام جهة قضائية للتأكد من جديتها ، قبل أن تتعرض المحكمة الادارية العليا لفحصها موضوعيا ، وهي المهمة التي كان معهودا بها الى رئيس هيئة المفوضين في ظل القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ •

٢ — ولهذا نص المشرع على انشاء دائرة أو أكثر لفحص تلك الطعون ، والفصل ليس تاما بين دوائر فحص الطعون ، والدوائر التي تنتظر الطعون موضوعيا • فقد أجازت الفقرة الثانية من المادة ٤٧ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٣ (والتي تقابل حرفيا الفقرة الثانية من المادة ١٨ من القانون الملغى) أن يكون من بين أعضاء المحكمة الادارية العليا من اشترك من أعضاء دائرة فحص الطعون في اصدار قرار الاحالة •

(١) بالنسبة الى الأحكام الصادرة من المحاكم التأديبية (ومعها مجالس التأديب) ومن محكمة القضاء الإداري بداءة كما أوضحنا فيما سلف .

٣ — وتنتظر دائرة فحص الطعون انظعن ، بعد سماع ايضاحات مفوضى الدولة وذوى الشأن ان رأى رئيس الدائرة وجها لذلك • وتسرى القواعد المقررة لنظر الطعن أمام المحكمة الادارية العليا على الطعن أمام دائرة فحص الطعون •

٤ — وقد حدد المشرع أحد مصيرين للطعن :

الأول : أن ترى الدائرة « **باجتماع الآراء** » أن الطعن غير مقبول شكلا أو باطل أو غير جدير بالعرض ، فحينئذ يتعين على الدائرة أن تحكم برفضه • فكان المشرع قد حدد حالات ثلاث لرفض الطعن :

(أ) حالة عدم استيفاء الطعن للإجراءات الشكلية : كتقديمه بعد الميعاد ، أو من غير ذى صفة ، أو عن غير طريق محام مقبول أمام المحكمة الادارية العليا ... الخ •

(ب) حالة بطلان الطعن : لعدم قيام الطعن على أحد الاسباب المقررة قانونا لقبوله مثلا •

(ج) حالة كون الطعن غير جدير بالعرض : وهذه سلطة تقديرية واسعة يتركها المشرع لدائرة فحص الطعون • فقد يكون الطعن سليما من حيث الشكل والموضوع ، ولكن الأساس الذى يستند اليه سبىق للقضاء الادارى أن حسمه بقضاء مستقر لا احتمال للمدول عنه • فحينئذ تكون نتيجة الطعن معلومة سلفا فيما لو حول الى المحكمة الادارية العليا • ولهذا حول المشرع دائرة فحص الطعون رفض قبول مثل هذه الطعون •

ولخطورة قرار الدائرة فى هذه الحالات ، أوجب المشرع أن يكون الرفض بالاجماع ، وهى ضمانته فعالة ، لا سيما بالنسبة الى الحالة الثالثة من حالات الرفض • فقد يكون القضاء الادارى مستقرا على مبدأ معين ، ولكن قد تقوم دواع اجتماعية أو سياسية أو قانونية تقتضى العدول عن ذلك المبدأ • وحينئذ تقتضى المصلحة بعرض الطعن

على المحكمة الادارية العليا لتعدل عن قضائها السابق ، وهو أمر كثير الحدوث أمام مجلس الدولة الفرنسي .

هذا ولم يوجب المشرع على دائرة فحص الطعون أن تسبب حكمها بالرفض ، بل كل ما تطلبه في هذا الخصوص ينحصر في أن « تبين المحكمة في المحضر بإيجاز وجهة النظر » . ولكن لا حرج على الدائرة في أن تسبب قرار الرفض ، بل اننا — كنا وما زلنا — نفضل التسبب المختصر في هذه الحالة .

هذا وقد نص المشرع على أن حكم الدائرة بالرفض « لا يجوز الطعن فيه بأي طريق من طرق الطعن » .

ولكن المحكمة الادارية العليا أجازت في حكمها الصادر في ١٧ فبراير سنة ١٩٦٨ (س ١٣ ، ص ٥٠٩) لذي المصلحة بأن يتقدم الى دائرة فحص الطعون بالتماس اعادة النظر في قرارها الصادر بالرفض ، فقد تقدم ذو المصلحة الى المحكمة الادارية العليا طالبا التماس اعادة النظر في القرار الصادر برفض الطعن ، فقالت المحكمة في حكمها المشار اليه : « يبين مما تقدم أن دائرة فحص الطعون هي محكمة ذات ولاية قضائية تختلف عن ولاية المحكمة الادارية العليا ، وتشكل على نحو يغاير تشكيلها ، وتصدر أحكامها على استقلال طبقا لقواعد نص عليها القانون . وهي بهذه المثابة محكمة ذات كيان قائم بذاته . ومن ثم تكون دائرة فحص الطعون هذه ، وقد أصدرت حكمها في الطعن رقمي ١٣٥٩ لسنة ١٠ قضائية و ١٥٩٦ لسنة ١٠ قضائية الملتبس فيهما هي المختصة بنظر الالتماس المرفوع عنهما ، وهو ما يقتضى الحكم بعدم اختصاص المحكمة بنظر الدعوى واحالتها الى دائرة فحص الطعون المختصة » .

ثم ان دائرة فحص الطعون تقضى بمصادرة الكفالة حين تقضى برفض الطعن .

الثاني : أن ترى الدائرة أن الطعن جدير بالعرض • وإن تنتهي الدائرة الى هذا الرأي الا اذا كان الطعن صحيحا ، ومستوف شروطه الشكلية ، ورأت الدائرة أن « الطعن مرجح القبول ، أو لأن الفصل في الطعن يقتضى تقرير مبدأ قانوني لم يسبق للمحكمة تقريره » • وقد نص المشرع على هذا الشرط الأخير صراحة في كل من المادة رقم ٤٦ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ والمادة ١٧ من القانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ • فهل معنى ذلك أن دائرة فحص الطعون يتعين عليها رفض الطعون اذا لم يتحقق فيها أحد الوصفين اللذين أشارت اليهما المادة ؟ (١) اننا لا نرى ذلك ، لأن النص أغفل الحالة الثالثة التي ألمعنا اليها في الفرض الأول ، وهي قيام دواع للعدول عن مبدأ سبق للمحكمة الادارية العليا أن اعتنقته • فالعدول في هذه الحالة لا يندرج تحت الوصفين اللذين وردا في المادة ، ولكنه فرض أصيل ، لا يمكن اغفاله ، والا كان معنى ذلك القضاء على مبادئ القانون الادارى بالجمود وعدم التطور • في حين أن أبرز ما يميز تلك القواعد مرونتها وتطورها باستمرار ، لتواجه حاجات المرافق العامة المتغيرة ، والتي يحكمها — كما هو معروف — مبدأ قابليتها للتغيير والتبديل باستمرار •

ولم يشترط المشرع الاجماع صراحة في هذه الحالة كما هو الشأن في حالة الرفض ، وبالتالي فان الأغلبية تكفي للحكم بقبول الطعن ، وهذا حكم منطقي ، وفيه تيسر على الطاعنين •

واذا قررت دائرة فحص الطعون قبول الطعن ، أصدرت قرارا بإحالتها الى المحكمة الادارية العليا • وعلى قلم كتاب المحكمة في هذه الحالة أن يؤشر بذلك على تقرير الطعن ، وأن يخطر ذوى الشأن هيئة مفوضى الدولة بقرار المحكمة لمتابعة الطعن أمام المحكمة الادارية العليا •

(١) ونعني بهما : (١) كونه مرجح القبول • (ب) ان الفصل فيه يقتضى تقرير مبدأ قانوني لم يسبق للمحكمة تقريره •

٥ - ولا شك أن دائرة فحص الطعون تقوم بتصفية كثير من الطعون غير الجدية ، والتي لم تستوف الشروط الشكلية ، مما يخفف العبء كثيرا على المحكمة الادارية العليا عند فحص الطعون مرصوعيا . ولكن موافقة دائرة فحص الطعون على قبول الطعن المتقدم ، لا يقيد سلطة المحكمة الادارية العليا ، فلها أن ترفضه شكلا أو موضوعا .

وتتكون دائرة فحص الطعون من ثلاثة مستشارين ، بعكس الدائرة الموضوعية ، فانها تتكون من خمسة مستشارين ، وقد يكون لها في الطعن رأى يختلف عن رأى أغلبية دائرة فحص الطعون .

٦ - هذا والحكم الصادر من دائرة فحص الطعون برفض الطعن يحوز حجية الشيء المقضى ، بحيث لا يجوز التقدم بالطعن من جديد عن ذات الحكم الذى رفض الطعن فيه . وبهذا المعنى تقول المحكمة الادارية العليا فى حكمها الصادر فى ١٠/١٢/١٩٦٠ (أبو شادى ، ص ٩٢٦) « اذا كان الثابت أن هيئة مفوضى الدولة قد طعنت بتاريخ ٦ من أبريل سنة ١٩٥٩ استقلالا فى ذات الحكم الصادر من المحكمة الادارية لوزارة المواصلات بجلسة ١١ فبراير ١٩٥٩ فى الدعوى رقم ١٦٦ لسنة ٥ القضائية ، ونظر الطعن بجلسة ١٢ من يونيو سنة ١٩٦٠ أمام دائرة فحص الطعون التى قضت بتلك الجلسة بقبول الطعن شكلا ، وبرفضه موضوعا ، فانه يستفاد من ذلك أن الطعنين هما عن منازعة اتحد فيها الخصوم والموضوع والسبب ، ومن ثم فان حكم دائرة فحص الطعون الصادر بجلسة ١٢ من يونيو سنة ١٩٦٠ قد أنبى الخصومة على أساس رفض الطعن ، فلا محيص ، وقد حاز هذا الحكم قوة الشيء المحكوم فيه ، من القضاء بعدم جواز نظر الطعن المحالى المقدم من ادارة قضايا الحكومة برقم ٦٤٨ لسنة ٥ القضائية نيابة عن مدير عام الهيئة العامة لسكك حديد الاقليم الجنوبي لسابقة الفصل فى موضوع الدعوى » .

المطلب الثالث

الأثر الموقوف للطعن

كانت القاعدة المقررة في ظل القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ أن الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا لا يوقف تنفيذ الحكم إلا إذا أمرت المحكمة الإدارية العليا بذلك * (مادة ١٥ فقرة ثالثة) وقد ترتب على هذا مضايقات للإدارة من الناحية العملية ، لأنه كان يحدث أن تنفذ الإدارة الحكم المطعون فيه ، وترتب عليه آثاره — وهي عديدة ، وبعبارة المدى كما رأينا^(١) — ثم تلغى المحكمة الإدارية العليا الحكم المطعون فيه ، فتجد الإدارة نفسها مضطرة لأن تعيد النظر في كافة قراراتها السابقة ، وهو أمر أبعد ما يكون عن الاستقرار اللازم للجهاز الإداري * ولهذا عدل المشرع عن الوضع السابق في القانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ وضمنه مبدئين جديدين :

(أ) المبدأ الأول : وينحصر في منع تنفيذ الحكم قبل فوات ميعاد الطعن فيه^(٢) ، حتى يتبين أمره على وجه اليقين * .

(ب) ويقوم المبدأ الثاني على مننع تنفيذ الحكم إذا طعن فيه أمام المحكمة الإدارية العليا ، وذلك إلى أن يتقرر مصير الطعن أما أمام دائرة فحص الطعون على النحو الذي عرضنا له فيما سلف ، وأما أمام المحكمة الإدارية العليا عندما تتعرض لفحص الطعن موضوعيا * .

على أن المشرع قد أدخل استثناء على هذا المبدأ الثاني ، إذ أجاز تنفيذ بعض الأحكام رغم الطعن فيها * والأحكام التي تندرج في نطاق هذا الاستثناء ، هي التي تصدر من المحاكم التأديبية وتلك التي تصدر في دعاوى وقف التنفيذ * فالأصل في هذه الأحكام أنها

(١) في الكتاب الأول من هذا الطول بالتفصيل .

(٢) أي قبل مرور ٦٠ يوما على صدوره إذا لم يطعن فيه نو المصلحة .

تكون واجبة التنفيذ « الا اذا أمرت دائرة فحص الطعون باجماع الآراء بغير ذلك » .

ونقد عممت الفقرة الأولى من المادة ٥٠ من قانون مجلس الدولة الجديد الحكم السابق على جميع الأحكام دون تمييز اذ تنص على أنه « لا يترتب على الطعن أمام المحكمة الادارية العليا وقف تنفيذ الحكم المطعون فيه الا اذا أمرت دائرة فحص الطعون بغير ذلك » . ويلاحظ أن المشرع قد أسقط من النص الجديد شرط الأغلبية الخاصة الذي كان مقررا في المادة القديمة وهو « اجماع الآراء » .

على أن مبدأ جواز تنفيذ الأحكام الصادرة من المحاكم التأديبية لا يحول بين الادارة وبين ارجاء تنفيذ تلك الأحكام اذا رأت الأخذ بالطريق الأحوط ، وانتظار كلمة المحكمة الادارية العليا في الحكم المطعون فيه ، فذلك من قبيل الملامات الادارية ، التي تستقل الادارة بتقديرها في ضوء اعتبارات حسن الادارة .

المطلب الرابع

الفصل في الطعون وسلطة المحكمة الادارية العليا

١ - لقد رأينا فيما سبق أن المحكمة الادارية العليا تجرى على أن سلطتها في فحص الطعون ، هي ذات سلطة محكمة القضاء الاداري ، وأن الطعن أمامها ينقل إليها الموضوع برمته لنقول فيه كلمة القانون ، وأنها لا تنتقيد بأوجه الطعن التي يثيرها الخصوم أمامها ، بل ولا حتى بالطلبات المحددة التي قدمتها هيئة المفوضين - في ظل القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ - مادام الشق الذي تثيره المحكمة من تلقاء نفسها ، يتعلق بالشق الذي أثارته هيئة المفوضين «لتعلق الأمر بمشروعية القرار الاداري المطعون فيه ، لإسيما إذا كان الشقان مرتبطين أحدهما بالآخر

ارتباطا جوهريا ، وكانا فرعين ينبعان من أصل مشترك ، ونتيجتين مترتبتين على أساس قانوني واحد (١) » .

٢ - ولكن مهما يكن من أمر ، فإنه برغم السياسة التوسعية التي جرت عليها المحكمة الادارية العليا فيما يتصل بتفسير اختصاصها ، فإنها قد وضعت لنفسها قيودا ، وهي تمارس حقها في الرقابة على الحكم المطعون فيه . ومن ذلك :

(١) أن المحكمة الادارية العليا لا تملك التعقيب على الأدلة التي كونت منها المحكمة التأديبية عقيدتها ، ما دامت تلك الأدلة سائغة ، ولها أصول ثابتة في الأوراق : « لما كانت أحكام المحاكم التأديبية - طبقا لنص المادة ٢٢ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ - تعتبر نهائية ، ولا يجوز الطعن فيها الا أمام المحكمة الادارية العليا وفقا لأحكام المادة ١٥ من القانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ ، أى في الأحوال التي نصت عليها هذه المادة . . . لما كان الأمر كذلك ، فإنه اذا انتهى قيام حالة من هذه الأحوال وكان الحكم مستندا الى وقائع صحيحة قائمة ، لها أصول ثابتة وموجودة في الأوراق ، كيفها تكييفا قانونيا سليما ، واستخلص منها نتيجة سائغة تبرر اقتناعه الذي بنى عليه قضاءه ، فلا محل للتعقيب عليه باستئناف النظر بالموازنة والترجيح فيما قام لدى المحكمة التي أصدرت الحكم من دلائل وبيانات وقرائن أحوال اثباتا أو نفيا في خصوص قيام أو عدم قيام الحالة الواقعية أو القانونية التي تكون ركن السبب في توقيع الجزاء ، أو بالتدخل في تقدير خطورة هذا السبب وما يمكن أن يترتب عليه من آثار ، أو فيما استخلصته من هذه الدلائل والبيانات وقرائن الأحوال ، وما كونت منه عقيدتها واقتناعها فيما انتهت اليه ، مادام تكييفها للوقائع سليما ، وما استخلصته منها هو استخلاص سائغ من أصول تنتج ماديا أو قانونيا ولها وجود في الأوراق . وإذا

(١) حكم المحكمة الادارية العليا الصادر في ٢٧ ابريل سنة ١٩٥٧ ، السنة الثانية من ١٩٧٥ . وبذات المعنى حكمها الصادر في ٢٩ يونيو سنة ١٩٥٧ ، السنة الثانية من ١٣٣٥ وقد سبقت الإشارة الى الحكمين .

كانت المحكمة التأديبية قد انتهت من مجموع العناصر التي طرحت عليها الى تكوين عقيدتها واقتناعها بأن سلوك الطاعن في التهم التي رأت مؤاخذته عليها لاخلاله بواجبات وظيفته ومقتضيات المصلحة العامة ، وإلى تبرئته من التهمة التي قامت على التُّك ، وقدرت لذلك الجزاء الذي ارتأته مناسباً ، فلا سبيل الى اعمال الرقابة على ما كونت منه عقيدتها واقتناعها أو الى إلزامها بمناقشة وقائع معينة « (١) » (ادارية عليا في ١٩٦٠/٢/٢٧ أبو شادي ، ص ٣٩٠) .

وعلى هذا الأساس ، فان المحكمة الادارية العليا ترفض الطعن في الأحكام 'لتأديبية' ، اذا ما وجدت أن الأدلة سليمة ، ومستمدة من أصول تنتجها ، سواء أكان الذنب الاداري ذنباً ادارياً خالصاً أو كان في الوقت ذاته مكوناً لجريمة جنائية (١٩٥٧/٦/٢٩ و ١٩٥٨/١٢/٢٧ و ١٩٦٣/٥/١١ و ١٩٦٤/١/١٨ أبو شادي ، ص ١٣٠ وما بعدها) .

أما اذا شاب الدليل قصور ، فان المحكمة الادارية العليا تلغى الحكم . ومن ذلك :

— حكمها في ١٩٥٧/١٢/١٤ (أبو شادي ص ٣١٢) « متى ثبت أن القرار المطعون فيه قد صدر بفصل المدعى قبل أن تتم النيابة

(١) وببنفس المعنى حكمها الصادر في ١٩٦٣/٤/٢٧ (أبو شادي ، ص ٣٩٢) وقد جاء فيه « أن المحكمة التأديبية اذا استخلصت من الوقائع المقدمة الدليل على أن المتهم قد قارف ذنباً ادارياً يستاهل العقاب ، وكان هذا الاستخلاص سليماً ، من وقائع تنتج وتؤدي اليه ، فإن تقديرها للدليل يكون بمنأى عن الطعن . كما أن رقابة هذه المحكمة لا تحي أن تستأنف النظر بالموازنة والترجيح بين الأدلة المقدمة اثباتاً أو نفياً ، إذ ذلك من شأن المحكمة التأديبية وحدها ، وتتدخل هذه المحكمة أو رقابتها لا يكون الا اذا كان الدليل الذي اعتمدت عليه تلك المحكمة في قضائها غير مستند من أصول ثابتة في الأوراق ، أو كان استخلاصها لهذا الدليل لا تنتج الواقعة المطروحة عليها فهنا فقط يكون التدخل لتصحيح القاتون ، لأن الحكم في هذه الحالة يكون غير قائم على سببه » .

تحقيقا في التهمة المسندة اليه ، وقد انتهى هذا التحقيق الى عدم صحتها ، فان القرار يكون قد افتقد ركن السبب المبرر للنتيجة التي انتهى اليها وهي الفصل » .

— حكمها في ١٩٦٣/١/٢٦ (ذات المجموعة ، ص ٣١٥) « ومن حيث انه لم يتقدم شاهد واحد على أن الطاعن كان يتلاعب في صرف تقاوى الأذرة وهي التهمة التي انبنى عليها صدور القرار المطعون فيه ، فان استخلاص هذا السبب من واقع أوراق التحقيقات التي أجريت في هذا الشأن انما هو استخلاص غير سائغ ، لأنه غير مستمد من أصول ثابتة في الأوراق . وما هو ثابت فيها لا يؤدي الى قيام هذا السبب الذي جعلته الادارة سببا للفصل » .

(ب) « أنه لا محل لاعادة النظر في الشق من التهم الذي برأت المحكمة التأديبية الطاعن منه للشك ، اذ أن الطعن مقدم بناء على طلبه ، ولا يسوغ أن يضار بفعله » (حكمها الصادر في ١٩٦٣/١١/٣ ابو شادي ، ص ٣٩٤) .

(ج) لا يمكن للمحكمة الادارية العليا اعمال ولايتها المتعلقة بانزال حكم القانون على النزاع المطروح امامها في صدد دعوى تفسير يقيمها المحكوم لصالحه عن حكم سبق صدوره منها « ٠٠٠ اذ القاعدة التي جرت عليها (المحكمة) في تفسيرها لأحكامها ، أنه يتعين عليها استظهار دعوى التفسير على أساس ما قضى به الحكم المطلوب تفسيره ، دون مجاوزة ذلك الى تعديل ما قضى به ، ولأن القرينة المستمدة من قوة الشيء المقضى فيه ٠٠ تلحق الحكم المطلوب تفسيره ، واحترام هذه القرينة يتمتع معه اعمال هذه الولاية الآن ٠٠٠ » (حكمها الصادر في ٢١ يناير سنة ١٩٦١ س ٦ ص ٦٣٥) .

٣ — والنتيجة الطبيعية لفحص الطعن أمام المحكمة الادارية العليا أن تنتهي المحكمة اما الى تأييد الحكم المطعون فيه ، واما الى الفأته .

ولم يحدد المشرع في القوانين المنظمة لمجلس الدولة منذ صدور القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ ما يترتب على صدور الحكم في الدعوى في حالة إلغاء المحكمة الإدارية العليا لحكم صادر من محكمة القضاء الإداري أو من المحاكم التأديبية . ولكن المحكمة الإدارية العليا قد حددت مهمتها في حكمها الصادر في ١٩ نوفمبر سنة ١٩٥٥ — والذي أشرنا إليه فيما سبق — حيث تقول : « ... فتلغيه ، ثم تنزل حكم القانون في المنازعة » . أي أن المحكمة الإدارية العليا إذا ألغت حكما فإنها تطبق حكم القانون الذي تقول به على النزاع مباشرة .

٤ — وبالرجوع إلى الأحكام الصادرة من المحكمة الإدارية العليا حتى الآن . نجد أنها تميل إلى اتباع المنهج التالي : إذا لم يكن الحكم المطعون فيه قد فصل في الموضوع ، فإنها تميل عادة إلى الحكم بإعادة القضية إلى المحكمة المختصة للفصل فيها موضوعيا . أما إذا كان الحكم المطعون فيه قد فصل في القضية موضوعيا ، فإن المحكمة الإدارية العليا تجرى غالبا على التصدي للموضوع ، والفصل في الطعن . ولعل المحكمة الإدارية العليا تضع في اعتبارها أن الطعن — بعد الفصل في الموضوع — إنما ينصب في الغالب على معرفة التطبيق السليم للقانون . ومن ألايسر على المتقاضين أن تحسم المحكمة الإدارية العليا النزاع مباشرة . بدلا من إحالتهم مرة أخرى إلى المحكمة المختصة ، مدامت هذه المحكمة ملزمة بالتفسير الذي تقول به المحكمة الإدارية العليا . ففي الإحالة اطالة للإجراءات لا مبرر لها . ولقد جاء المشرع مؤيدا لمسلك المحكمة الإدارية العليا في قانون المرافعات الجديد ، إذ تنص المادة ٢٦٩ منه في فقرتها الأخيرة على أنه « إذا حكمت المحكمة (محكمة النقض) بنقض الحكم المطعون فيه ، وكان الموضوع صالحا للفصل فيه ، أو كان الطعن للمرة الثانية ورأت المحكمة نقض الحكم المطعون فيه ، وجب عليها أن تحكم في الموضوع » (١) . وإذا صدق هذا

(١) وجاء في الفكرة الإيضاحية لهذه المادة من المشروع ما يلي :
« رأى المشروع تعديل الأحكام الخاصة بتصدي محكمة النقض للموضوع ،
فأوجب عليها التصدي لموضوع الدعوى إذا نقضت الحكم المطعون فيه ، وكان
==

المعنى على منازعات القانون الخاص ، فانه يصدق من باب أولى بالنسبة لمنازعات القانون العام ، والتي تتعلق بالصالح العام .

وفيما يلي نعرض لنماذج من قضاء المحكمة الادارية العليا في هذا الخصوص :

اولا - الطعون في الأحكام التي لم تفصل في الموضوع :

١ - الأحكام بعدم الاختصاص :

وفيها جرت المحكمة الادارية العليا باستمرار - وبدون استثناء - على احوالة القضية الى المحكمة المختصة للفصل فيها ، اذا ما قبلت الطعن . وهذا هو المعنى الذي سجلته الفقرة الأولى من المادة ٢٩١ من قانون المرافعات الجديد بالنسبة الى محكمة النقض حيث تقول : « اذا كان الحكم المطعون فيه قد نقض لمخالفة قواعد الاختصاص : تقتصر المحكمة على الفصل في مسألة الاختصاص ، وعند الاقتضاء تعين المحكمة المختصة التي يجب التداعى اليها باجراءات جديدة » .

ومن أمثلة قضاء المحكمة الادارية العليا في هذا الصدد :

- حكمها في ١٦ مايو سنة ١٩٥٩ (س ٤ ص ١٢٩٧) بعدم اختصاص المحكمة ، وباحالة الدعوى الى المحكمة التأديبية المختصة لفصل فيها .

الموضوع صالحا للفصل فيه وذلك اقتصادا في الاجراءات وتعجيلا بابيت في النزاع ، سواء كان نقض الحكم لخطأ في القانون أو لمخالفته الثابت بالأوراق أو لاغثاله مستندا قاطعا في الدعوى . وهكذا في كل حالة من حالات الطعن ايا كان سببه مادام انه من الممكن تصنيف النزاع وحسبه بغير اتخاذ أى اجراء جديد . وغنى عن البيان انه لا يلزم أن يكون موضوع الدعوى صالحا برمته الفصل فيه ، بل يكفي أن يكون صالحا في شق منه . وهذا الشق تفصل فيه محكمة النقض ، وتحيل الشق الآخر الى المحكمة التي اصدرت الحكم .

— حكمها الصادر في ١٤ نوفمبر سنة ١٩٥٩ (س ٥ ص ٤٦) « حكمت المحكمة بقبول الطعن شكلا ، وبإلغاء الحكم المطعون فيه ، وباختصاص المحكمة الادارية لوزارة التربية والتعليم بنظر الدعوى ، وبإعادتها اليها للفصل فيها » .

— حكمها في ٢٤ مارس سنة ١٩٦٣ (س ٨ ص ٩٤٢) « حكمت المحكمة بقبول الطعن شكلا ، وفي موضوعه بإلغاء الحكم المطعون فيه ، وباختصاص المحكمة الادارية لوزارة الداخلية بنظر الدعوى ، وإحالتها للفصل فيها » .

— حكمها في ١٠ ديسمبر سنة ١٩٦٦ (س ١٢ ص ٣٨١) ويجرى على النحو التالي : « حكمت المحكمة بإلغاء الحكم المطعون فيه ، وباختصاص مجلس الدولة بهيئة قضاء اداری بنظر الدعوى ، وبإعادتها الى المحكمة الادارية لوزارة التربية والتعليم للفصل فيها » .

— حكمها في ١١/٢/١٩٦٧ (مجموعة المبادئ ، ص ١٣٧٣) « متى كان إلغاء الحكم المطعون مبنيا على مخالفته لقواعد الاختصاص ، فانه لا وجه لتصدى هذه المحكمة للفصل في موضوع الدعوى » .

٢ - الأحكام بعدم القبول :

إذا حكمت المحكمة بعدم قبول الدعوى لرفعها بعد الميعاد ، أو لرفعها من غير ذي صفة ، أو على غير ذي صفة ... الخ فان الحكم بعدم القبول يستوى مع الحكم بعدم الاختصاص من حيث عدم تعرض كل منهما للموضوع . لهذا فان المحكمة الادارية العليا تميل اذا ما قبلت الطعن ، الى اعادة القضية للمحكمة المختصة للفصل فيها . ومن قضائها في هذا الشأن :

— حكمها الصادر في ١٦ فبراير سنة ١٩٦٣ (س ٨ ص ٧٢٠) وفيه تقول : « حكمت المحكمة بعدم قبول الطعن شكلا ، وفي موضوعه

بالغاء الحكم المطعون فيه ، وبقبول الدعوى ، وبإعادتها الى المحكمة التأديبية المختصة للفصل فيها ، وألزمت المطعون عليهم بالمصروفات » .
وكان الحكم المطعون فيه قد قضى بعدم قبول الدعوى لرقعها بعدم الميعاد .

— حكمها الصادر في ١١ يونية سنة ١٩٦٦ (س ١١ ، ص ٧١٠) وفيه قضت المحكمة الادارية العليا بالغاء حكمين صادرين من المحكمة الادارية لوزارة الداخلية بعدم القبول وبإعادتهما الى المحكمة الادارية لوزارة الداخلية للفصل في موضوعهما .

ومع ذلك فان المحكمة الادارية العليا لم تلتزم هذا المسلك على اطلاقه ، بل نجدها في حكمها الصادر في ١٧ مارس سنة ١٩٦٢ (س ٧ ، ص ٤٤٥) تلغى حكما صادرا من المحكمة الادارية لرئاسة الجمهورية « بعدم قبول الدعوى » وبدلا من أن تحيله الى ذات المحكمة للفصل في موضوعه تقول : « ومن حيث ان الدعوى صالحة للفصل في موضوعها » .

وهذه التفرقة بين الأحكام بعدم الاختصاص ، وبين الأحكام بعدم القبول ، غير مفهومة ، لأن القاضى في الحالتين لا يتعرض للموضوع . ولهذا فاننا لم نجد أحكاما كثيرة للمحكمة الادارية العليا في هذا الصدد ، ونحبذ توحيد المعاملة بين الأحكام بعدم الاختصاص ، والأحكام بعدم القبول .

٣ — الأحكام بالا وجه لنظر الدعوى :

وهنا أيضا تقضى المحكمة الادارية العليا بإعادة القضية للمحكمة المختصة للفصل فيها . ففى حكم المحكمة الادارية العليا الصادر في ١٧ فبراير سنة ١٩٦٨ (س ١٣ ، ص ٥٢٠) كانت الوقائع تدور حول اتهام أحد العمال بالتزوير ، وأل قبض عليه . وقد صدر قرار بوقفه عن العمل أثناء فترة القبض عليه . ولما عرض أمر تجديد الوقف على

المحكمة التأديبية المختصة ، قضت « بالألا وجه لنظر الطلب » لأن العامل كان موقوفا بقوة القانون » • ولما طعن في حكمها ، قضت المحكمة الادارية العليا بالغاء الحكم « وباعادة الأوراق الى المحكمة التأديبية للفصل في موضوع الطلب » •

ثانيا — الطعون في الأحكام التي فصلت في الموضوع :

جرت المحكمة الادارية العليا في هذه الحالة — كما ذكرنا — على التصدي لموضوع الحكم ، وحسمه اذا ما قدرت أن الموضوع صالح للفصل فيه • أما اذا وجدت أنه غير صالح للفصل فيه ، فانها تحيل القضية للمحكمة المختصة كما رأينا في الفقرة السابقة •

١ — ومن قضاء المحكمة الادارية العليا بالمعنى الأخير :

(أ) حكمها الصادر في ٢٤ مارس سنة ١٩٦٢ (س ٧ ص ٤٦٥) وفيه تقول المحكمة الادارية العليا بعد أن ألغت قرارا صادرا من محكمة تأديبية ، خاص بتقدير موظف قدم عنه تقريران بدرجة ضعيف « ولما كان الطلب غير مهيا للفصل فيه ، فانه يتعين اعادته الى المحكمة التأديبية للفصل فيه » •

(ب) حكمها الصادر في ٢٠ فبراير سنة ١٩٦٥ (س ١٠ ص ٦٨٨) : كانت المحكمة التأديبية قد عاقبت الموظف عن تهمة غير التي قدمته النيابة الادارية الى المحاكمة من أجلها ، فألغت المحكمة الادارية العليا الحكم وقضت « باعادة الدعوى الى المحكمة التأديبية المختصة للفصل في الاتهام الموجه الى الطاعن في قرار الاتهام » •

(ج) حكمها الصادر في ٢٩ مايو سنة ١٩٦٥ (س ١٠ ص ١٤٩١) صدر حكم على موظف ولم يكن قد أعلن اعلانا سليما ، فقضت المحكمة الادارية العليا بالغاء الحكم « وباعادة الدعوى الى المحكمة التأديبية المختصة للفصل مجددا من هيئة أخرى » •

وبذات المعنى حكما الصادر في ٦ مايو سنة ١٩٦٧ (س ١٢ ، ص ١٠٠٨) وفي ٩ ديسمبر سنة ١٩٦٧ (س ١٣ ، ص ٢١) .

٢ - ومن الحالات التي تصدرت فيها المحكمة للموضوع وفصلت فيه :

(١) قضاؤها المتواتر في حالة كون العقوبة الموقعة مشوبة بعيب « الغلو » ، فان المحكمة الادارية العليا جرت على الغاء العقوبة التي تقدر أنها تعسفية ، وأن تحل محلها العقوبة التي تقدر أنها مناسبة ، دون أن تحيل في ذلك الى المحكمة المختصة أو الى الرئيس الادارى المختص .

ومع ذلك ، فلقد خرجت المحكمة الادارية العليا على هذا المسلك في حكم واحد على الأقل ، اذ ألغت المحكمة الادارية العليا الحكم الصادر بتوقيع العقوبة لأنها مشوبة بالغلو ، دون أن تحدد بنفسها العقوبة المناسبة ، ودون أن تحيل صراحة الى الجهة المختصة بالتأديب .
ففى في حكمها الصادر في ٢٧ أبريل سنة ١٩٦٨ (س ١٣ ، ص ٨٢٢) تقول : « ومن حيث ان القرار الصادر بفصل المدعى قد قام على تكييف المخالفة المسندة اليه بما يجعلها من الذنوب الادارية التي تتدرج تحت البند الثالث من جدول مخالفات المجموعة الأولى ، واذا اختار لها أشد إنجازات وهو الفصل : فانه يكون قد خالف القانون وانطوى على غلو في تقدير الجزاء : بما لا يتناسب مع درجة جسامة تلك المخالفة ، الأمر الذى يتعين معه الغاء القرار المذكور لاعادة التقدير بما يتناسب عدلا مع ما قام في حق المدعى من ذنب لا يعتبر جسيما في الظروف التى وقع فيها . ومن حيث ان الحكم المطعون فيه اذ ذهب غير هذا المذهب وقضى برفض الدعوى ، يكون قد جانب الصواب ، فيتعين القضاء بالغائه ، وبالغاء القرار الصادر بفصل المدعى » .

ففى هذا الحكم سجلت المحكمة : أولا - أن الموظف أخطأ .
ثانيا - أن خطأه جسيم . ثالثا - أن عقوبة الفصل غير مشروعة .

ومعنى اعمال الحكم أنه ترك للسلطة المختصة بتوقيع الجزاء أن تعيد محاكمة الموظف تأديبيا وأن توقع عليه العقوبة المناسبة ، بشرط ألا تكون عقوبة الفصل . في حين أن المحكمة الادارية العليا جرت باستمرار ، في جميع أحكامها — بخلاف هذا الحكم — على أن تختار بنفسها العقوبة المناسبة .

(ب) حكمها الصادر في ١٥ نوفمبر سنة ١٩٦٤ (س ١٠ ص ٤٤) :
صدر الحكم المطعون فيه من دائرة رباعية بدلا من دائرة ثلاثية كما يقضى القانون ، فقضت المحكمة الادارية العليا ببطلان الحكم ثم قالت « ومن حيث ان الدعوى مهياة للفصل فيها ٠٠٠ » وفصلت في الطعن موضوعيا . وبذات المعنى وفي نفس الموضوع حكمها الصادر في ٣ يناير سنة ١٩٦٥ (س ١٠ ص ٣٦٦) .

(ج) حكمها الصادر في ١٧ يونية سنة ١٩٦٧ (س ١٢ ص ١٢٠٤) :
وقعت المحكمة التأديبية عقوبة سبق أن ألغاهها المشرع ، فألغت المحكمة الادارية العليا الحكم وقضت « بالغاء الحكم المطعون فيه ، وبمجازاة الطاعن بوقفه عن العمل بغير مرتب لمدة ستة أشهر » .

(د) وأحيانا ترى المحكمة القيام باستيفاء بعض النقاط قبل الفصل في الموضوع . ومن ذلك ما جاء بحكمها الصادر في ٢٦ أبريل سنة ١٩٦٠ (س ٥ ص ٨٧٥) حيث تقول : « حكمت المحكمة بقبول الطعن شكلا ، وبالغاء الحكم المطعون فيه ، وبجواز سماع الدعوى ، وقبل الفصل في موضوع الطعن باستيفاء ما هو مبين بأسباب هذا الحكم خلال شهرين ، ورخصت في الاطلاع وتقديم مذكرات خلال الشهر التالي ، وعينت لنظر الطعن جلسة ١٠ سبتمبر سنة ١٩٦٠ » .

٥ — ويجوز النزول عن الحكم المطعون فيه أمام المحكمة الادارية العليا فتتقاضى الخصومة : ففي حكم المحكمة الادارية العليا الصادر في ٢٢ أكتوبر سنة ١٩٦٧ (س ١٣ ص ٢٩) حضر المطعون ضده أمام المحكمة ، وقرر أنه ينزل عن الحكم الصادر لصالحه والمطعون فيه من

قبل الادارة ، فقررت المحكمة : « .. ومن ثم تتول الخصومة التي صدر فيها الحكم المذكور ، ولا يكون ثمة نزاع بين طرفيها لافتقار مقومات وجوده ، وتدعو مهمة المحكمة مقصورة على اثبات ذلك ، دون التصدي للفصل في أصل النزاع الذي أصبح غير ذي موضوع » . وحكمت « باعتبار الخصومة منتهية » .

٦ - مسك المحكمة الادارية العليا في التعقيب على القرارات والأحكام التأديبية :

إذا صدرت العقوبة التأديبية في صورة قرار اداري ، فان رقابة القضاء الاداري لها انما تتم في شئ « دعوى الغاء » أمام المحكمة المختصة ، أى أما أمام المحكمة الادارية أو محكمة القضاء الاداري بحسب درجة الموظف ، ويطن في الحكم الصادر في دعوى الالفاء أمام محكمة القضاء الاداري اذا كان الحكم صادرا من محكمة ادارية ، ثم أمام المحكمة الادارية العليا اذا قام بالحكم الصادر منها سبب يبرر الغاءه على سبيل التفصيل السابق . أما الأحكام الصادرة من محكمة القضاء الاداري في خصوص طلبات الغاء القرارات التأديبية الخاصة بكبار الموظفين ، فانه يطن فيها أيضا أمام المحكمة الادارية العليا ، وتعقب عليها المحكمة الادارية العليا على النحو السابق . وفي كلتا الحالتين ، يجيء تعقيب المحكمة الادارية العليا على قرار أصدره الرئيس الاداري المختص بعد وزن مختلف الظروف . وجرى قضاء المحكمة الادارية العليا على عدم التعقيب على القرارات الصادرة من الرؤساء الاداريين الا في حدود عيب اساءة استعمال السلطة . ومن النادر عملا أن تلغى المحكمة الادارية العليا حكما لهذا السبب ، لصعوبة اثبات هذا العيب من ناحية ، ولأن تقاضا العقوبات التي يملك الرؤساء الاداريون توقيعها — وهي لا تتجاوز الانذار والخصم من المرتب في حدود معينة قبل صدور قانون العاملين الأخير — لا تترك مجالا لاعمال قضاء « الغلو » الذي شرحناه فيما سلف (١) .

(١) وان كانت المحكمة الادارية العليا قد حولت عقوبة الخصم من المرتب الى الانذار في بعض الحالات ، ولكنها حالة نادرة ولم تعقب فيها على قرار تأديبي ، بل على حكم .

ولكن موقف المحكمة الادارية العليا من التعقيب على الأحكام التأديبية ، وعلى القرارات الصادرة من مجالس التأديب ، يدعو الى التأمل : فالقرارات الصادرة من مجالس التأديب هي قرارات ادارية ، وكان الوضع الطبيعي أن يطن فيها بدعوى الالفاء • ولكن المحكمة الادارية العليا — كما أوضحنا فيما سبق — صممت على أن يطن فيها مباشرة أمامها ، فحرمت العاملين من ميزة تعدد درجات التقاضي من ناحية ، ومن طلب التعويض عن تلك القرارات اذا ما ألغيت • وهذا نتيجة لقياس قرارات المجالس التأديبية على الأحكام • والمسلم به أنه لا تعويض عن الأحكام •

ثم ان المحكمة الادارية العليا في تعقيبها على بعض الأحكام التأديبية مارست اختصاصات لا يمكن ادراجها تحت أى صورة من صور الطعن المعروفة • فقد حدث أن صدرت أحكام بعدم الاختصاص من المحاكم التأديبية لسبب أو لآخر • وكان المنطق وروح القانون ، ومسلك المحكمة في المجالات الأخرى ، يقضى بأن تحيل المحكمة الادارية العليا الأمر الى المحكمة المختصة ، لتباشر اختصاصها ، في ضوء الاعتبارات التى أوجزناها فيما سبق • ولكن فوجئنا ، بأن المحكمة الادارية العليا ، بعد أن ألغت الحكم بعدم الاختصاص ، تتصدى بنفسها لموضوع العقوبة ، وتصدر أحكاما بعقوبات تأديبية !! وكأنها جعلت من نفسها رئيسا اداريا ! فهى فى حكمها الصادر فى ١٦ مايو سنة ١٩٥٩ (س ٤ ص ١٢٩٢) تقضى « بقبول الطعن شكلا ، وبالفاء الحكم المطعون فيه ، وبخمس عشرة أيام من راتب المطعون عليه !! » وفى حكمها الصادر فى ٣ يناير سنة ١٩٦٠ (س ٥ ، ص ١٣٥) تقول : « ... حكمت المحكمة بقبول الطعن شكلا وفى موضوعه بالفاء الحكم المطعون فيه ، وبجواز المحاكمة التأديبية ، وبمجازاة المطعون عليها بالاستقطاع من راتبها خمسة عشر يوما عن التهم الثلاث الأولى ، وبإحتمال التهمة الأخيرة » •

وكنا — وما زلنا — نعتقد خطأ هذا المسلك ، ونأمل أن تعيد المحكمة النظر فيه : ذلك أن المشرع ، وقد أحس بطبيعة نظام التأديب ،

وصلته الخاصة بالادارة ، جعل في أول الأمر أحد رجال الادارة العاملين عضوا في المحكمة التأديبية لكي يبصر العضوين القانونيين بالاعتبارات الادارية التي قد تغيب عنهما ، وهذا العنصر ليس موجودا في تكوين المحكمة الادارية العليا . ثم ان مسلك المحكمة الادارية العليا — كما رأينا — قد حول الطعن الادارى بالنقض الى طعن بالاستئناف . وفي ضوء هذه الحقيقة ، يكون تصدى المحكمة الادارية العليا في مثل هذه الحالات ، من قبيل حرمان المتقاضين من احدى درجات التقاضى ، وهو امدار لضمانة هامة من ضمانات التقاضى .

٧ — نتيجة التعقيب القضائى على القرارات والأحكام التأديبية :

إذا ألغى قرار أو حكم تأديبى لعب في الشكل أو الاجراءات أو الاختصاص ، فان سلطة التأديب تكون حرة في ممارسة اختصاصها من جديد قبل الموظف الذى ألغيت العقوبة الموقعة عليه (١) ، لأن حجية الحكم في هذه الحالة لا تنصرف الى أن الموظف برىء مما نسب اليه . كما أنه لا يحول دون إعادة محاكمته الاعتبار المستمد من القاعدة التى تقضى بعدم عقاب المخطئ عن ذنب واحد مرتين ، لأن أعمال هذه القاعدة يفترض أن العقوبة الموقعة من قبل السلطة المختصة قائمة ومنتجة لأثارها .

ولأجل هذا فان القضاء الادارى — سواء في فرنسا أو في مصر ، وكما أوضحنا في الكتاب الثانى من هذا المطول — لا يقضى بالتعويض بصورة تلقائية عن القرارات التأديبية التى يحكم بإلغائها لعب في الشكل أو الاختصاص ، إذا ثبت لديه أن الاتهام الموجه الى الموظف جسيم ، وأن الضرر الذى أصابه نتيجة القرار التأديبى المشوب بعيب الشكل أو الاختصاص ، سوف يلحقه لا محالة فيما لو أصدرت الادارة القرار السليم ، لأن التعويض في هذه الحالة ، يفقد ركنا أساسيا ، وهو علاقة السببية بين الخطأ والضرر .

(١) وذلك اذا لم تسقط الجريمة بالتقادم على النحو الذى سبق توضيحه .

أما اذا ألغى القرار أو الحكم التأديبي لسبب موضوعي : لأن الموظف لم يرتكب الخطأ المنسوب اليه ، أو لأن ما نسب اليه بفرض وقوعه لا يشكل ذنبا اداريا ، أو لأن الجريمة سقطت بالتقادم أو سبق أن عوقب عليها من قبل السلطة المختصة . الخ ففى هذه الحالات وأمثالها تطوى صفحة التأديب نهائيا ، ولا يمكن أن يسأل الموظف عن ذات الخطأ امام أية جهة تأديبية أخرى ، ويتمتع تصفية جميع الآثار التبعية التى ترتبت على محاكمته تأديبيا والتى شرحناها فى موضعها من هذا المؤلف . وكل اجراء يتم فى مواجهته على خلاف ذلك ، يعتبر غير مشروع لتعارضه وحجية الحكم الصادر بالفاء الحكم أو القرار التأديبي .

المطلب الخامس

الطعن الذى استحدثه القانون رقم ١٣٦ لسنة ١٩٨٤

١ — ولقد أطلقنا على هذا الطعن المستحدث تسمية « الطعن التنسيقي » لطبيعته ، ذلك أن المحكمة الادارية العليا تشكل من عدة دوائر كلها على قدم المساواة ، ولا تلتزم أى منها بالمبادئ التى تقررها دائرة أخرى ، مما قد يشيع البلبلة فى المبادئ التى تترسئ أسسها المحكمة الادارية العليا ، التى أنشئت أساسا لتوحيد هذه المبادئ ، والتى يلتزم بها عملا جميع أنواع المحاكم الادارية الأقل درجة (١) ولقد تنبه المشرع لهذا الاحتمال فى القانونين الأولين المنظمين لمجلس الدولة ، فأخذ بنظام الدوائر المجمعة التى كانت تقوم بهذا التنسيق . ولكن المشرع المصرى استغنى عن نظام الدوائر المجمعة ، بنظام المحكمة الادارية العليا .

(١) ولقد رأينا تطبيقا معبرا فى هذا المجال ، وهو الخالص بالطعن فى القرارات النهائية الصادرة بالتأنيب من المجالس التأديبية ، وحكم الدائرة الجديدة فى هذا الصدد .

ولقد أشرنا في الطبقات السابقة من مؤلفنا في القضاء الإداري إلى الفجوة في هذا النظام ، لأن نظام الدوائر المجتمعة كان ينطوي على علاج وقائي ، في حين أن نظام الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا كان يقوم على علاج لاحق . ولهذا فإن القانون رقم ١٣٦ لسنة ١٩٨٤ يكون قد سد الثغرة التي أشرنا إليها ، إذ جمع بين العلاج الوقائي والعلاج اللاحق . ولكنه استعاض عن نظام الدوائر المجتمعة ، بدائرة واحدة موسعة ، مع الاحتفاظ بجوهر النظام القديم للدوائر المجتمعة .

٢ — حالات الاحالة إلى المحكمة المستحدثة : نصت عليها الفقرة الأولى من المادة ٤٥ مكررا بقولها : « إذا تبين لاحدى دوائر المحكمة الإدارية العليا عند نظر أحد الطعون ، أنه صدرت منها أو من إحدى دوائر المحكمة أحكام سابقة ، يخالف بعضها البعض ، أو رأت العدول عن مبدأ قانوني قررته أحكام سابقة ، صادرة من المحكمة الإدارية العليا فعين عليها إحالة الطعن ... » ويتبين من هذه الفقرة ، أن المشرع قد حدد حالتين للإحالة هما :

(أ) صدور أحكام تتضمن مبادئ متعارضة من دائرة واحدة أو أكثر .

(ب) إذا رأت إحدى دوائر المحكمة أن الحاجة ماسة للعدول عن مبدأ قررته أحكام سابقة .

فالحالة الأولى تدخل في نطاق التنسيق . أما الحالة الثانية فتواجه الظروف المتغيرة . ومن المسلمات أن القانون الإداري قانون مرن ، لأنه قانون المرفق العام ، الذي يقوم على أساس مبدأ التغيير والمطابقة ، لمواجهة الظروف المتغيرة . وهكذا يكون المشرع قد وضع نظاما للتنسيق المسبق بين مختلف دوائر المحكمة ، وهو أمر طيب . ويلاحظ من ناحية أخرى أن هذا التنسيق يواجه دوائر المحكمة الإدارية العليا وحدها . أما التنسيق بين مختلف أنواع المحاكم الإدارية ، فيواجه عن طريق الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا .

٣ — تشكيل المحكمة المستحدثة : نصت الفقرة الأولى من المادة ٥٤ على تشكيل المحكمة بقولها : « ... إحالة الطعن الى هيئة تشكلها الجمعية العامة لتلك المحكمة في كل عام قضائي من أحد عشر مستشارا برئاسة رئيس المحكمة أو الأقدم فالأقدم من نوابه » . ويتضح من هذا النص :

(أ) أن المشرع حدد أعضاء المحكمة بأحد عشر مستشارا ، في حين أن نظام الدوائر المجتمعة كان يجمع كل مستشاري المحكمة .

(ب) لم يضع المشرع نظاما محددا لكيفية اختيار أعضاء المحكمة ، كمرعاة الأقدمية مثلا ، بل ترك الاختيار لمطلق تقدير الجمعية العامة للمحكمة الادارية العليا . وان كان المشرع قد عين رئيس الهيئة وحصره في رئيس المحكمة الادارية العليا أو الأقدم من نوابه .

(ج) ان تشكيل الهيئة يتقرر سنويا ، فهو ليس تشكيلا ثابتا .

(د) لم ينص المشرع صراحة على مبدأ الزام الحكم الصادر من هذه الهيئة الجديدة ، ولكن هذا مفهوم ضمنا ، لأن الهيئة هي محكمة بكل ما تحمله هذه الكلمة من دلالة . ومن ثم فان أحكامها تحوز حجية الشيء المقضى ، وتلتزم جميع المحاكم بالمبادئ التي تقررها .

٤ — الاجراءات أمام المحكمة : هي ذات الاجراءات المقررة أمام المحكمة الادارية العليا بصفة خاصة ، وأمام القضاء الادارى بصفة عامة ، وان كان المشرع قد نص على بعض اجراءات على سبيل التخصيص ، هي :

(أ) يجب على سكرتارية المحكمة أن تعرض ملف الدعوى خلال ثلاثة أيام من صدور قرار الاحالة (من قرار رئيس الدائرة التي قررت

الاحالة) على رئيس المحكمة ليعين تاريخ الجلسة التي ستعقد فيها الدعوى .

(ب) يتمين اعلان الخصوم بهذا التاريخ قبل حلوله بأربعة عشر يوماً على الأقل .

(ج) حدد المشرع أغلبية خاصة للأحكام التي تصدر من الهيئة المستحدثة ، وهي سبعة أعضاء على الأقل من بين الأحد عشر عضواً الذين تشكل منهم المحكمة .

ملحوظة : لقد احتوى هذا المؤلف على اخطاء مطبعية أدت أحيانا الى اخطاء نحوية ولغوية . ولكنها من الواضح بحيث لا تخفى على فطنة القارئ .

المهـرس

صفحة

٣	تقديم الطبعة الثالثة
	(وفيها دراسة لطبيعة قضاء التأديب)
١٥	مقدمة عامة
	(وفيها درسنا الزاوية التي نعالج منها الموضوع وخطة البحث)

الباب الأول — الجريمة التأديبية أو الذنب الإداري

الفصل الأول — التعريف بالجريمة التأديبية وعناصرها

٤٥	(مختلف التسميات المستعملة)
٤٩	المبحث الأول — العامل الذي يراد تأديبه
٥٠	المطلب الأول — العاملون الخاضعون للقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨
	المطلب الثاني — العاملون في المؤسسات العامة ووجدها
٥٥	الاقتصادية
٦٦	المطلب الثالث — الوظيفة العامة منوط للتأديب
	المبحث الثاني — الخطأ والذنب الإداري
٧٥	المطلب الأول — الخطأ الإداري ومبدأ الشرعية
٨٤	المطلب الثاني — دور الإرادة في الخطأ التأديبي

الفصل الثاني — تصنيف الجرائم التأديبية

- (ظاهرة عدم تقنين الجرائم التأديبية) ٩١
- المبحث الأول — الجرائم التأديبية المقتنة ١٠٠
- المطلب الأول — الجرائم التأديبية في قانون العقوبات ١٠٠
- المطلب الثاني — الجرائم التأديبية في لوائح الجزاءات ١٠٥
- المبحث الثاني — الخطة العامة في تحديد واجبات الموظفين ... ١٢١
- المطلب الأول — الواجبات والمحظورات وفقا للنصوص ١٢٢
- الفرع الأول — في قانون نظام الماملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ ١٢٢
- الفرع الثاني — في قانون الماملين بقطاع العام رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ ١٢٦
- الفرع الثالث — في قوانين بعض الدول العربية ١٣٠
- (أولا : المملكة المغربية ص ١٣٠ — ثانيا : الجمهورية العربية الليبية ص ١٣١ — ثالثا : الجمهورية العربية السورية ص ١٣٤ رابعا : الملكة الأردنية الهاشمية ص ١٣٧ — خامسا : الملكة العربية السعودية ص ١٣٨ — سادسا : الجمهورية العربية اليمنية ص ١٤٠ — سابعا : دولة الكويت ص ١٤١ — ثامنا : الجمهورية العراقية ص ١٤٢ — تاسعا : دولة قطر ص ١٤٣ — عاشرا : الجمهورية اللبنانية ص ١٤٤ — حادي عشر : سلطنة عمان ص ١٤٦ — ثاني عشر : دولة الامارات العربية المتحدة ص ١٤٧ — ثالث عشر : الجزائر ص ١٤٨ — رابع عشر : في القانون الفرنسي ص ١٥٠)
- الفرع الرابع — ملاحظات عامة على النصوص ١٥٣
- المطلب الثاني — الشرح الفقهي لواجبات الماملين ١٥٦
- الفرع الأول — الواجبات المنطقة باداء العمل ١٥٦
- ١ — § اداء العمل وفقا للظروف المتعارف عليها ١٥٧
- ٢ — § الطاعة قبل الرؤساء ١٧٣
- ٣ — § الولاء الوظيفي ١٨٧

صفحة

- (المحافظة على سر المهنة ص ١٨٨ — الاخلاص في
اداء العمل ص ١٩٠ — الولاء السياسى ص ١٩٢)
- الفرع الثانى — الواجبات غير المتعلقة مباشرة باداء العمل ... ١٩٤
- اولا : الحياة الخاصة التنظيمية ... ١٩٦
- ثانيا : المشاركة في الحياة العامة ... ٢١٠
- (حق الموظف في التصويت والاستفتاء ص ٢١١ — حق
الموظف في الترشيح ص ٢١٢ — المشاركة في النشاط
الحزبى ص ٢٢١ — النشاط النقابى ص ٢٢٦ — ابداء
الرأى في الأمور العامة ص ٢٢٩)
- ثالثا : الولاء للدولة ولنظام الحكم القائم ... ٢٣١
- (الموظفون اليهود في الدول العربية ص ٢٣٢ — الموظفون
الذين يدينون بفلسفات اجتماعية مستوردة ص ٢٣٣ —
حالة الجنسية المزدوجة ص ٢٣٣)

الفصل الثالث — بين الجريمة الجنائية والجريمة التأديبية

- المطلب الأول — طبيعة العقاب الجنائى والتأديبى ... ٢٣٥
- الفرع الأول — مواقف فقهاء القانون العام ... ٢٣٦
- (موقف جيز ص ٢٣٦ — موقف دوجى ص ٢٣٧ — موقف فالين
ص ٢٣٩ — راينا الخاص ص ٢٤٠)
- الفرع الثانى — موقف القضاء الادارى المصرى ... ٢٤٢
- المطلب الثانى — التأثير المتبادل بين الجنائى والتأديبى ... ٢٤٤
- الفرع الأول — اثر العقاب الجنائى على الوضع الوظيفى للعامل ... ٢٤٦
- ١ — § في قانون العقوبات ... ٢٤٦
- ٢ — § في قانون العاملين ... ٢٤٨
- (الجرائم المخلة بالشرف والأمانة ص ٢٥١ — اثر الحكم
بوقف التنفيذ ص ٢٦٠)

صفحة

- الفرع الثانى — اثر الازدواج على سلطة التأديب ... ٢٦٨
 ١ — § استقلال المسئولية التأديبية عن المسئولية الجنائية ... ٢٦٨
 ٢ — § اثر الحكم الجنائى على التأديب ... ٢٧٥

الباب الثانى — العقوبة التأديبية

مقدمة عامة ... ٢٨١

الفصل الأول — مبدأ شرعية العقوبة

المبحث الأول — الأحكام العامة لمبدأ شرعية العقوبة ... ٢٨٢
 (مبدأ تحديد العقوبات التأديبية على سبيل الحصر ص ٢٨٢
 القانون الذى يحكم العقوبة ص ٢٩٤ — مبدأ عدم جواز
 تعدد العقوبات من ذات الخطأ ونطاقه ص ٢٩٥)

المبحث الثانى — قائمة العقوبات التأديبية ... ٢٩٦
 المطلب الأول — العقوبات التأديبية فى مصر ... ٢٩٧
 أولا : فى القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ ... ٢٩٧
 ثانيا : فى القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ ... ٢٩٧
 ثالثا : فى القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ ... ٢٩٨
 رابعا : فى القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ ... ٢٩٩
 خامسا : فى القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ ... ٢٩٩
 سادسا : فى لائحة العاملين فى القطاع العام رقم ٣٣٠٩ لسنة
 ١٩٦٦ ... ٣٠٠
 سابعا : فى القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٧١ ... ٣٠٠
 ثامنا : فى القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ ... ٣٠١
 تاسعا : فى القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ ... ٣٠٢

صفحة

المطلب الثاني — العقوبات التأديبية في بعض الدول العربية وفرنسا ٢٠٢

(المملكة المغربية ص ٣٠٢ — الجمهورية العربية الليبية
ص ٢٠٢ — الجمهورية العربية السورية ص ٢٠٣ — المملكة
الأردنية الهاشمية ص ٢٠٤ — المملكة العربية السعودية
ص ٣٠٤ — الجمهورية العربية اليمنية ص ٣٠٥ — دولة
الكويت ص ٣٠٥ — الجمهورية العراقية ص ٣٠٦ — دولة قطر
ص ٣٠٨ — الجمهورية اللبنانية ص ٣٠٨ — سلطنة عمان
ص ٣٠٨ — الامارات العربية المتحدة ص ٣٠٩ — المملكة
العربية السعودية ص ٣٠٩ — الجزائر ص ٣١٠ — تونس
ص ٣١١ — فرنسا ص ٣١٢)

المطلب الثالث — ملاحظات عامة على قوائم العقوبات ... ٣١٣

الفرع الأول — الملاحظات ذات الطابع العام ... ٣١٢

الفرع الثاني — الملاحظات الخاصة بمصر ... ٣٣٢

(شرح لمختلف العقوبات التأديبية المطبقة) ... ٣٢٤

الفصل الثاني — العقوبات التأديبية المتقدمة

المطلب الأول — بعض التطبيقات القضائية للمعقوبات المتقدمة ... ٣٣٦

١ — § النقل المكاني أو التوعى ... ٣٣٦

٢ — § تقارير الكتلية ... ٣٤٠

٣ — § الوقف عن العمل كمعقوبة متقدمة ... ٣٤٥

٤ — § تهديد الموظف بتطبيق نظام قاسى عليه لينفذ ارادة

الادارة ... ٣٤٨

٥ — § فصل الموظف باتباع اساليب منحرفة ... ٣٥٠

المطلب الثاني — ما لا يعتبر عقوبة متقدمة ... ٣٥٨

١ — § الفصل غير التأديبي ... ٣٠٨

(م ٥٠ — قضاء التأديب)

صلحة

- ٢ — § الاحالة الى الاستداع ٣٧٠
 ٣ — § فصل من لا يؤدي مقرة التمرين بنجاح ٣٧٧
 ٤ — § نتائج تقارير الكلية السيئة ٣٧٩
 ٥ — § تنبيه العامل الى اخطائه ٣٨٢
 ٦ — § تنظيم المرق العام الذى ينتمى اليه الموظف ٣٨٥
 ٧ — § الفصل بسبب مشروع غير التأديب ٣٨٨

الفصل الثالث — العقوبات التبعية والإجراءات الاحتياطية

- المطلب الأول — الإجراءات الاحتياطية ٣٩٠
 الفرع الأول — الوقف الاحتياطى ٣٩١
 ١ — § السلطة المختصة باصدار قرار الوقف الاحتياطى ... ٣٩٥
 ٢ — § مدة الوقف الاحتياطى ٣٩٨
 ٣ — § الهدف من وراء الوقف الاحتياطى ٣٩٩
 ٤ — § الآثار المترتبة على الوقف الاحتياطى ٤٠٧

(مرتب الموظف الوقوف احتياطيا ، ص ٤٠٧)

- الفرع الثانى — الإجراءات التأديبية والصلاحيه للترقية ... ٤١٢
 (الاحالة الى المحاكمة التأديبية واثرها ص ٤١٤ — الاحالة
 الى المحاكمة الجنائية واثرها ، ص ٤١٦ — الوقف عن العمل
 واثرد ص ٤١٦ — تتابع المحاكمة الجنائية والتأديبية ص ٤١٧ —
 الترقية بعد زوال المتع ، ص ٤١٨)

- الفرع الثالث — استقالة الموظف المحال الى التأديب ٤١٩

- المطلب الثانى — العقوبة التبعية ٤٢٤

(رايانا فى العقوبة التبعية ص ٤٣٢ — ترقية الموظف بعد زوال
 اثر العقوبة التبعية ، ص ٤٣٤)

الفصل الرابع — انقضاء العقوبة

صفحة

المطلب الأول — سحب المقررات التأديبية ٤٣٧

المطلب الثاني — محو العقوبات التأديبية ٤٤٤

الباب الثالث — السلطة التأديبية

الفصل الأول — المبادئ العامة ٤٥١

المطلب الثاني — الطابعان الإداري والقضائي في التأديب ... ٤٥٢

المطلب الثاني — التطبيقات التشريعية للنظامين ٤٥٨

الفرع الأول — في مصر ٤٥٨

١ — § في القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ ٤٥٨

٢ — § في القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ ٤٦٢

٣ — § في القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ ٤٦٤

٤ — § في القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ ٤٦٥

٥ — § في القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ ٤٦٦

٦ — § في القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٧١ ٤٦٧

٧ — § في القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ ٤٧٠

٨ — § طبقا للقانون رقم ١٩ لسنة ١٩٥٩ ٤٧٢

الفرع الثالث — في بعض الدول العربية وفرنسا ٤٧٤

(المملكة المغربية من ٤٧٤ — الجمهورية العربية الليبية من ٤٧٥)

الجمهورية العربية السورية من ٤٧٧ — المملكة الأردنية الهاشمية

من ٤٧٨ — المملكة العربية السعودية من ٤٧٩ — الجمهورية

العربية اليمنية من ٤٨٠ — دولة الكويت من ٤٨١ — الجمهورية

العراقية من ٤٨٢ — دولة قطر من ٤٨٣ — الجمهورية اللبنانية

من ٤٨٣ — سلطنة عمان من ٤٨٤ — الامارات العربية المتحدة

من ٤٨٦ — الجزائر من ٤٨٦ — تونس من ٤٨٧ — فرنسا

من ٤٨٧)

الفصل الثانى — السلطات التأديبية في مصر

صفحة

- المطلب الأول — الاختصاص التأديبى للسلطات الرئاسية ... ٤٩١
- الفرع الأول — بالنسبة للعاملين في الحكومة ... ٤٩١
- (أولا — شاغلو الوظائف العليا من ٤٩١ — ثانيا : بالنسبة الى الوزير والمحافظ ورئيس مجلس الإدارة من ٤٩٤)
- الفرع الثانى — بالنسبة للعاملين بالقطاع العام ... ٥٠٩
- المطلب الثانى — المحاكم التأديبية ... ٥١٣
- (نظرة عامة : من ٥١٣)
- الفرع الأول — تكوين المحاكم التأديبية ... ٥١٨
- الفرع الثانى — اختصاص المحاكم التأديبية ... ٥٢١
- ١ — § من حيث العاملين ... ٥٢١
- ٢ — § طبيعة اختصاص المحاكم التأديبية ... ٥٢٥
- اولا : الاختصاص القضائى للمحاكم التأديبية ... ٥٢٦
- ١ — بالنسبة للخاضعين للقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ ... ٥٢٦
- ٢ — بالنسبة للعاملين بالقطاع العام ... ٥٢٧
- ٣ — بالنسبة الى موظفى الجمعيات والهيئات الخاصة ... ٥٢٧
- ٤ — بالنسبة الى اعضاء مجالس ادارة التشكيلات النقابية ... ٥٢٨
- ثانيا : الاختصاص الولاى للمحاكم التأديبية ... ٥٣٠
- (وقف الماامل عن عمله من ٥٣١ — النظر في ايقاف جزء من مرتب العامل من ٥٣٢ — لا اختصاص للمحاكم التأديبية في مجال التوظيفات الفنية من ٥٣٣)
- الفرع الثالث — بعض الجباىء التى قررتها المحكة الادارية العليا ...
- في خصوص المحاكمة التأديبية ... ٥٣٤

الباب الرابع — الاجراءات التأديبية

الفصل الأول — الخصائص العامة للاجراءات التأديبية

صفحة	
٥٤٠	المطلب الأول — الاجراءات التأديبية ومنطق الضمان
٥٤٤	المطلب الثاني — قصور النصوص في مجال الاجراءات
٥٤٨	الفرع الأول — المبادئ العامة في الاجراءات
٥٥٤	الفرع الثاني — بين المرافعات والاجراءات الجنائية

الفصل الثاني — الاتهام

٥٥٨	المطلب الأول — التحقيق
٥٥٩	الفرع الأول — السلطة المختصة بالاحالة الى التحقيق
٥٦٩	الفرع الثاني — السلطة المختصة باجراء التحقيق
	(دور النيابة الادارية في التحقيق من ٥٧٣ — اثر ازدواج سلطة التحقيق من ٥٧٤)
٥٧٨	الفرع الثالث — مقومات التحقيق
	(هل يشترط الشكل الكتابي للتحقيق ؟ من ٥٧٨ — خطوات التحقيق الكتابي من ٥٨٤ — القواعد العامة التي يتمتعين على المحقق مراعاتها من ٥٨٩ — سلطة المحقق من ٥٩١ — حقوق المتهم من ٥٩٦)
٥٩٨	المطلب الثاني — التصرف في التحقيق
	(مختلف الاحتمالات من ٥٩٨ — حفظ التحقيق من ٥٩٩ — الاحالة الى الجهة الرئاسية من ٦٠١ — وضع المخالفات المالية من ٦٠٤)
٦٠٨	المطلب الثالث — الاحالة الى المحاكمة التأديبية
	(كيفية الاحالة من ٦٠٨ — متى يعتبر العسلول محالا الى التحقيق من ٦١١)

الفصل الثالث — المحاكمة التأديبية

صفحة	
٦١٣	المطلب الأول — مقومات المحاكمة التأديبية
٦١٣	الفرع الأول — المواجهة
	(إعلان المتهم من ٦١٣ — تكيينه من الدفاع عن نفسه من ٦١٨)
٦٢١	الفرع الثاني — الحيدة
٦٢٥	الفرع الثالث — عدم تقيد المحاكمة بقرار الإحالة
٦٣١	المطلب الثاني — سلطات المحاكمة
٦٣١	الفرع الأول — التحقق الذى تجريه المحاكمة
	(استجواب المتهم من ٦٣٢ — استجواب الشهود من ٦٣٢ — الاستماع بأهل الخبرة من ٦٣٤)
٦٣٦	الفرع الثاني — حرية المحاكمة فى مجال الأدلة
	(مدى شرعية بعض وسائل الإثبات الحديثة من ٦٤٠ — أثر فقد أوراق التحقيق فى هذا المجال من ٦٤٣)
٦٤٥	المطلب الثالث — انقضاء الدعوى التأديبية
٦٤٨	الفرع الأول — وفاة المتهم
٦٤٨	الفرع الثاني — انقضاء المدة
٦٥٩	المطلب الرابع — الحكم فى الدعوى التأديبية
٦٦١	الفرع الأول — تسبيب الحكم أو التراجع التأديبى
٦٦٣	الفرع الثاني — توقيع الحكم
٦٦٥	المطلب الخامس — استنفاد المحاكمة سلطتها بصدور الحكم
	(أولا : تصحيح الأخطاء المادية من ٦٦٥ — ثانيا : تفسير الحكم من ٦٦٧)

الباب الخامس — الرقابة القضائية على التقاديب

٦٧١ مقدمة عامة
٦٧٥ طبيعة الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا

الفصل الأول — شروط قبول الطعن

٦٧٩ الفرع الأول — الأحكام التي يجوز الطعن فيها
٦٩١ الفرع الثاني — ممن يقبل الطعن (أولا : في ظل القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ ص ٦٩٤ — ثانيا : في ظل القانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ قبل التعديل ص ٦٩٤ — ثالثا : في ظل القانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ بعد تعديله بمقتضى القانون رقم ٨٦ لسنة ١٩٦٩ ص ٧٠٠ — رابعا : في ظل قانون مجلس الدولة الجديد رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٣ ص ٧٠١)
٧٠٢ الفرع الثالث — ميعاد الطعن
٧١٠ الفرع الرابع — إجراءات رفع الطعن

الفصل الثاني — الحكم في الطعن

٧١٤ المطلب الأول — أسباب الطعن
٧١٦ الفرع الأول — بناء الحكم على مخالفة القانون أو الخطأ في تطبيقه أو تأويله

(دراسة مستفيضة لقضاء « الغلو »)

٧٣٨ الفرع الثاني — بطلان الحكم أو بطلان في الإجراءات يؤثر في الحكم
٧٤٨ الفرع الثالث — مخالفة حجية الشيء المقضى
٧٥٢ الفرع الرابع — عدم تقيد المحكمة بالأسباب التي ترد في صحيفة الطعن

المطلب الثاني — دائرة فحص الطعون ٧٥٧

المطلب الثالث — الأثر الموقف للطعن ٧٦١

المطلب الرابع — الفصل في الطعن وسلطة المحكمة الإدارية العليا ٧٦٢

(الطعون في الأحكام التي لم تنصل في الموضوع من ٧٦٨
الطعون في الأحكام التي فصلت في الموضوع من ٧٧١ — مسلك
المحكمة الإدارية العليا في التعقيب على القرارات والأحكام
التأديبية من ٧٧٤ — نتيجة التعقيب النهائي على القرارات
والأحكام التأديبية من ٧٧٦)

المطلب الخامس — الطعن الذي استحدثه القانون رقم ١٣٦

لسنة ١٩٨٤ ٧٧٧

المؤلف (*)

- ١ — نظرية التصف في استعمال السلطة ، الطبعة الثالثة ، سنة ١٩٧٦
(وقد ظهر الأصل الفرنسي للمؤلف بجائزة الرسائل من كلية الحقوق بجامعة باريس سنة ١٩٥٠)
- ٢ — القرار الإداري أمام مجلس الدولة والمحاكم القضائية
سنة ١٩٥٠ (نفذ)
- ٣ — القانون الدستوري بالاشتراك مع الرحوم الدكتور عثمان
: خليل ، الطبعة الرابعة سنة ١٩٥٥ (نفذ)
- ٤ — نشاط الإدارة العامة ، الطبعة الثانية ١٩٥٤ . (نفذ)
- ٥ — مسئولية الإدارة عن أعمالها غير المتعمدة ، الطبعة الرابعة
سنة ١٩٥٧ (نفذ)
- ٦ — تنظيم الإدارة العامة ، الطبعة الأولى ، سنة ١٩٥٥ (نفذ)
- ٧ — النظرية العامة للقرارات الإدارية ، الطبعة الخامسة
سنة ١٩٨٤ .

(١) تقتصر هذه القائمة على المؤلفات القائمة بذاتها ولا تشمل البحوث التي نشرت في المجلات العلمية المتخصصة .

- ٨ — القضاء الإداري (وقد ظفرت الطبعة الأولى منه بجائزة الدولة للقانون العام سنة ١٩٥٦) (نقد)
- ٩ — الأسس العامة للمقود الادارية ، الطبعة الرابعة سنة ١٩٨٤
- ١٠ — مبادئ القانون الدستوري ، الطبعة الأولى ، سنة ١٩٦٠ ، (نقد)
- ١١ — التطور السياسي للمجتمع العربي ، الطبعة الثانية سنة ١٩٦٦
- ١٢ — شرح نظم الإدارة المحلية الجديد ، الطبعة الأولى سنة ١٩٦١ (نقد)
- ١٣ — الوجيز في نظم الحكم والادارة ، الطبعة الأولى سنة ١٩٦٢ (نقد)
- ١٤ — ثورة ٢٣ يوليو بين ثورات العالم ، الطبعة الأولى سنة ١٩٦٥
- ١٥ — السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الاسلامي ، الطبعة الخامسة سنة ١٩٨٦
- ١٦ — الوجيز في القانون الإداري ، سنة ١٩٨٤
- ١٧ — المطول في القضاء الإداري :
- الكتاب الأول : قضاء الإلغاء ، الطبعة الثالثة ، سنة ١٩٨٦
- الكتاب الثاني : قضاء التعريض ، الطبعة الثانية ، سنة ١٩٨٦
- الكتاب الثالث : قضاء التأديب ، الطبعة الثالثة ١٩٨٧

١٨ — عمر بن الخطاب وأصول السياسة والإدارة الحديثة ، دراسة
مقارنة ، الطبعة الثانية سنة ١٩٧٥ .

١٩ — مبادئ علم الإدارة العلمية ، الطبعة السادسة ، سنة ١٩٨٠ .

٢٠ — الوجيز في الإدارة العلمية ، طبعة سنة ١٩٨١ .

٢١ — المطول في الفنون الإداري : الكتاب الأول : سنة

١٩٧٧ (الطبعة الثانية)

الكتاب الثاني : سنة ١٩٧٩ (الطبعة الثانية)

الكتاب الثالث : سنة ١٩٧٩ (الطبعة الثانية)

رقم الايداع بدار الكتب القومية

٨٦/٥٩٧٨

الترقيم الدولى

١٧٧ - ١٠ - ٢٤٥ - ٧

طبع هذا الكتاب

بمطبع دار الأشعاع

١٤ شارع عبد الحميد — جنينة تاميش
السيدة زينب — القاهرة

ت : ٣٦٣.٤٦٩

